

Sexta Reunión Mensual de Profesionales en Ciencias Económicas del Ámbito Municipal

Junin 1 de agosto de 2008

**Condiciones para la Formulación
del Presupuesto según la Reforma
de Administración Financiera en el
Ámbito Municipal**

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

Aspectos Generales

El presupuesto es una herramienta de planeamiento y de gestión, a través del cual se expresa la voluntad de llevar a la práctica los planes de desarrollo y de alcanzar los objetivos institucionales.

- Es útil como guía para la toma de decisiones, que permitan impulsar las acciones determinadas en el plan operativo anual.
- Es la expresión estimada en términos económicos, de los objetivos y metas institucionales.
- Es una estimación programada de los resultados a obtener por el Municipio.

El sistema presupuesto, tiene una particularidad respecto del sistema de contabilidad, tesorería o crédito público; ya que por un lado es un sistema de carácter administrativo como los señalados, pero a su vez es el sistema donde se expresan y materializan las políticas de gobierno. En este sentido el presupuesto tiene un doble rol: el de sistema administrativo y el de herramienta de carácter estratégico para definir el rumbo de las acciones de gobierno (Luís Babino 2002)¹.

Por lo tanto el presupuesto es el instrumento de política económica y social más importante de un gobierno.

Como todo instrumento, necesita de una instrumentación y esta va a estar dada por el plan, según Matus, *toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la instrumentación de un proyecto*

¹ "A diez años de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental – Análisis y Reflexiones" - Babino – Zotelo

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

político, aún cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga o ambigua
2.

El plan estratégico de gobierno, fijará los objetivos de largo, mediano y corto plazo, conteniendo al plan operativo anual, que quedará expresado en términos económicos a través del presupuesto.

Siguiendo a Matus, la planificación es una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante.

Realidad y plan parecieran no poder ir de la mano, la primera con su característica cambiante se contrapone a la rigidez que usualmente se entiende como plan. Sin embargo la propuesta de planificación requiere, "planificar el plan conforme se avance sobre la actualidad".

Lo sustancial, es planificar teniendo en cuenta la interacción del plan en cuanto a los resultados buscados, y su impacto en el contexto social donde se aplica. Focalizando así la atención, en los diferentes actores y sectores sociales que aspiran a obtener sus propios resultados.

Podemos decir entonces, que el Municipio es la Institución creada para satisfacer las necesidades comunes de la sociedad local, y que esa Institución cuenta con un conjunto de instrumentos que le permiten a su administración gestionar en busca del cumplimiento de estas satisfacciones.

² "Adiós Señor Presidente" – Carlos Matus - Edit. Altadir

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

Según, Matus³ esos instrumentos serían los siguientes:

1ro - El Proyecto de Gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada.

Es la expresión acabada de la propuesta que la administración expone ante la sociedad, es la visión de los objetivos a alcanzar.

2do - La Gobernabilidad del Sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables adversas o indiferentes.

Es la capacidad de una administración para instalar su propuesta en la sociedad, generando el suficiente consenso entre todos los integrantes de la misma, produciendo el mínimo de exclusiones.

3ro - La Capacidad de Gobierno, que expresa la pericia para conducir maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto.

Representa a todas las herramientas de gestión disponibles, técnicas, métodos, destrezas y habilidades de la administración y de los componentes de la institución.

El presupuesto se encuentra dentro del tercer grupo, a través del presupuesto la administración pública expondrá su Proyecto de Gobierno, distribuirá recursos del común para la totalidad de la comunidad en forma de bienes y servicios públicos y controlará los distintos procesos de producción que dan origen a estos bienes.

El Presupuesto Público es la necesidad, por parte de las autoridades de la comuna, de satisfacer determinadas demandas de la población local.

³ "Los 3 cinturones del gobierno" – Carlos Matus - 1997 Edit. Altadir

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

¿Por qué determinadas y no todas?

Por que el fin de la institución Municipal es atender necesidades de orden público local, y por que los recursos del común son escasos frente a las necesidades que siempre son ilimitadas.

¿Cuáles serán necesidades de orden público?

Aquéllas de carácter colectivo, las que hacen al conjunto o a un grupo dentro del conjunto. Esto no implica que se desestime la atención individual de una necesidad, estos casos se dan cuando la falta de cobertura de la misma puede derivar en deterioro del conjunto.

¿Cómo identificar cuáles son las necesidades dispuestas a ser cubiertas en un presupuesto?

El Presupuesto debe dar cuenta explícitamente de sus actos, en él se debe poder leer claramente, cuáles han sido sus prioridades en materia de necesidades de orden público y cuáles serán los recursos que se utilizarán para su satisfacción.

Por lo tanto, el Presupuesto es una herramienta diseñada para cumplimentar objetivos sociales a través de métodos económicos.

Decreto 2980/2000 Presupuesto por Programas

La aplicación del presupuesto por programas tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular las políticas, objetivos, metas establecidos en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto, se planteó un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto,

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

que se centraban tradicionalmente en el análisis de la evolución histórica de los gastos y sus respectivas proyecciones (Makon).⁴

La desarticulación entre el plan de gobierno y el presupuesto, genera un efecto negativo sobre este último convirtiéndolo en un elemento formal, mecánico y ritual, privándolo de sus principales características como guía de acción para la toma de decisiones.

Es así que el Decreto 2980 en sus planillas anexas al artículo 12, dispone a través del formulario 1, la descripción de la política presupuestaria de cada subjurisdicción.

Estas políticas representan los objetivos desarrollados por cada Secretaría en el plan operativo anual, debiendo las mismas ser parte integrante del proyecto estratégico del Departamento Ejecutivo, y quedar expresadas en el proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

Son las políticas que posibilitaran el desarrollo de la estructura programática conforme las relaciones de producción necesarias para obtener los volúmenes de metas físicas, que servirán de medios para obtener los resultados deseados.

Por lo tanto las categorías programáticas deben estar constituidas por los distintos tipos de acciones presupuestarias, en donde cada una de ellas es una unidad de análisis y de asignación formal de recursos en términos físicos y financieros y a través de las cuales, al cabo de un determinado proceso de producción, se obtendrán productos terminales.

Estas acciones deben ser descriptas con carácter general, en el formulario 4, plasmando así la información necesaria para disponer de elementos de juicio que

⁴ "LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE APOYO" –

Marcos Makon - 2006

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

permitan identificar los recursos reales y financieros que se estima posibilitarán el cumplimiento de los objetivos respecto de la producción programática de la que se trate.

En síntesis las políticas de cada secretaría y los objetivos indispensables para cumplimentarlas, se tomarán del plan operativo anual, se encuentre éste definido en un documento o simplemente esbozado en los lineamientos generales de la gestión.

Formar conciencia a nivel de gabinete, de la necesidad técnico presupuestaria de contar con estos componentes, debe ser prioridad para el Departamento Ejecutivo, a fin de posibilitar el puente imprescindible para alinear al presupuesto con el plan gubernamental y no condicionar desde el arranque la utilidad del mismo.

La aspiración es que el presupuesto se conciba como una herramienta básica de gestión que debe permitir, en función de los ingresos disponibles, expresar y canalizar las aspiraciones económico-sociales de las autoridades políticas del Municipio durante cada ejercicio fiscal (Riviere).⁵

La estructura presupuestaria nos estará indicando cada uno de los procesos que se generan en el interior del municipio, los volúmenes de meta, es decir la cantidad de productos que el municipio pondrá a disposición de la comunidad.

La técnica de presupuesto por programa, permite clasificar éstos procesos según su tipo de producción (intermedia o terminal) y a identificar sus distintas relaciones de condicionamiento, posibilitando además determinar la cantidad de producto final que surgirá de cada proceso.

La programación presupuestaria está llamada a acrecentar la productividad del gasto, dado que las decisiones que se tomen acerca de las asignaciones de los

⁵ "El Programa de Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal" – Carlos Riviere – 2003

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

recursos públicos deberán considerar aspectos tales como los insumos, las tecnologías de producción y los niveles de bienes y servicios a producir con los recursos existentes para alcanzar los objetivos de política (Riviere). ⁶

Uno de los ejes fundamentales de la reforma formalizada a través del Decreto 2980 es el criterio de centralización normativa y descentralización operativa, bajo este concepto las autoridades políticas deben definir los resultados a alcanzar, designar responsables de la producción a cargo de cada programa y proponer los productos que permitan el logro de los resultados establecidos.

El proceso de descentralización no debe operar en forma desarticulada de los lineamientos del plan operativo anual, evitando de esta manera que la formulación se realice sin fundamento, en donde el único fin es la demanda de créditos presupuestarios sin relación con los resultados y productos que deberían representar.

La inexistencia de un plan y las disputas sectoriales en la distribución de los recursos públicos, produce asignaciones de créditos reiterativos ejercicio tras ejercicio, quedando estos divorciados de la relación producto-resultado. De esta manera se excluye la programación real, procediendo a la determinación a priori de los créditos presupuestarios, terminando en el mejor de los casos dando cumplimiento al requerimiento de la información física sin fundamento válido.

Como expresará Angel Ginestar⁷, una vez establecidas las metas presupuestarias corresponde proceder a su valoración, nunca actuar en forma inversa, es decir metificar los créditos presupuestarios.

⁶ Ídem 5

⁷ "Seminario de Evaluación de Programas y Proyectos" - Angel Ginestar - 2008 ASAP

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

A su vez, una programación presupuestaria inadecuada, termina replicando en la estructura programática las estructuras institucionales piramidales, y no conformando a las categorías programáticas en verdaderos centros de gestión productiva, donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para la producción de bienes y servicios.

El presupuesto debe formularse y expresarse, de manera que puedan identificarse a los responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto de acciones correspondientes, su contenido debe propender a minimizar la necesidad de decisiones improvisadas.

El problema de la rigidez del Presupuesto

Siguiendo Martirene⁸, la rigidez del gasto se origina en dos causas principales, en el volumen de la maza salarial, y en la necesidad de cubrir financieramente los contratos y convenios actuales que subsisten en el futuro, algunos de ellos cuya proyección impacta en varios períodos fiscales, tal como el caso de la tercerización del servicio de recolección de residuos. Esta rigidez tiende a inmovilizar los cupos de asignación de recursos, conformándose en un obstáculo para la reorientación de la distribución de los mismos hacia nuevas iniciativas gubernamentales, ya que gran parte de éstos están preasignados.

El argumento de rigidez del presupuesto colma de escepticismo la propuesta de emprender nuevos objetivos. Sin embargo una misma dotación de recursos, (personal, materiales y financieros) utilizados por una organización que se maneja de forma repetitiva y refractaria a los cambios, puede ser aprovechada de manera

⁸ "Gestión por resultados y Presupuesto Público Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados" - Roberto A. Martirene - 2007

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

muy distinta por otra, que busque reorientar sus recursos hacia actividades más productivas.

Las restricciones existentes en la posibilidad de reestructuración de los puestos de trabajo nunca serán tan rígidas que imposibilite introducir mejoras en la productividad.

Por lo tanto ante altos niveles de rigidez del gasto, es necesario promover modificaciones estructurales que posibiliten mejoras en la prestación de bienes y servicios, pese a las limitaciones que puedan existir para cambiar la estructura de distribución de los recursos. La inversión en capacitación, el replanteo de los circuitos administrativos, la revisión de las tecnologías de producción, la refuncionalización de las áreas de trabajo, son temas a tener en cuenta ante la necesidad de optimizar los resultados.

Además al momento de la formulación debe tenerse en cuenta el largo plazo, de modo de no perder la dimensión de las rigideces que se proceden a incorporar a la estructura del gasto y que harán impacto en los períodos sucesivos, como aquellos gastos de carácter rígido que liberarán recursos, ya sea, por culminación de un proyecto, por programas cuyo objetivo se encuentra cumplido y no deben ser vueltos a considerar, o por contratos que concluyen y no es necesaria su renovación.

Otro tipo de rigidez, es la que aparentemente presentan los programas presupuestarios, en el sentido de la ausencia de alternativas de acción ante una reducción de recursos.

El programa establece una producción a alcanzar y los recursos necesarios para ello, por lo general el responsable de la unidad ejecutora fija su accionar en función de la disponibilidad de los créditos autorizados, sin reparar en la necesaria sincronía entre el consumo de los créditos presupuestarios y la efectiva captación

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

de los recursos financieros. Esta situación genera comúnmente una inercia en el gasto que lo hace comportar con un fuerte carácter rígido.

La situación descripta se da principalmente, por la falta de previsión de alternativas por parte de la unidad ejecutora en la etapa de formulación, de habérselas considerado, posibilitarían la rápida reacción ante una merma en la suficiencia de recursos financieros. Esas alternativas deben constar en restablecer las prioridades de asignación de recursos, de manera que posibiliten reducir el volumen de producción, cumpliendo con un nivel aceptable de elaboración de bienes y/o servicios, respecto del objetivo de política propuesto.

Conclusiones

1. Es fundamental que las organizaciones incorporen al plan como un proceso cultural, a fin de que la formulación presupuestaria se conforme de acuerdo al mismo. Todo plan deberá contemplar una faz estratégica de largo plazo y establecer acciones operativas de duración anual, cuyos objetivos y metas se verán reflejadas en el presupuesto.
2. El proyecto de gobierno puede estar expresado de manera vaga o ambigua, pero debe tener en cuenta los hechos pasados, presentes y futuros. Permitiendo de este modo vincular al presupuesto con la realidad del contexto en el que se aplica.
3. Una planificación demasiado formal, detallista e inflexible producirá efectos contrarios respecto de los resultados esperados.
4. La técnica de presupuesto por programas bien aplicada permite la identificación de los distintos procesos de producción. No obstante, es necesario superar la concepción de que el presupuesto es la autorización

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal

máxima para gastar, por un enfoque que considere además, la solución de problemas, a través de la administración de los recursos reales por parte de las unidades ejecutoras, sin que estas se desentiendan de la realidad de los flujos financieros.

5. El fortalecimiento de la capacitación del personal es un aspecto relevante para mejorar los resultados de la producción.
6. Dependiendo del tamaño y complejidad de la organización comunal, las oficinas de presupuesto, deben contar en las distintas subjurisdicciones, con centros de apoyo financiero, que sirvan de nexo durante la programación (tanto en la formulación como en la ejecución) entre la realidad de la unidad ejecutora y el contexto circundante. Posibilitando así una visión del presupuesto en su conjunto.
7. El Decreto 2980/00, presenta el marco normativo apropiado para producir la transformación del proceso presupuestario, corresponde a las organizaciones comunales profundizar el mismo, creando a través de su dirigencia, la suficiente conciencia sobre los beneficios de la aplicación del método adecuado para mejorar el funcionamiento de la administración pública. Son las organizaciones las que deben negarse a recorrer el camino del inmovilismo causado por la resistencia al cambio, y por la comodidad de lo ya conocido. Mantener esta posición conduciría indefectiblemente a convertir a la reforma, en un hermoso paquete sin contenido.

VI Reunión PCESP CPCEPBA Junin 1 Agosto 2008
Condiciones para la Formulación del Presupuesto según
La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal