



Guía Práctica N°4

SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS

Para la Vinculación de la
Planificación con el Presupuesto



Índice

P.3 **Introducción**

P.4 **Parte 1: El presupuesto en la Gestión por Resultados**

SECCIÓN A) ¿Para qué presuponemos con orientación a resultados?

SECCIÓN B) Roles de los actores involucrados

SECCIÓN C) Calendario

P.9 **Parte 2: Herramientas para el análisis presupuestario**

SECCIÓN A) Ciclo presupuestario

1. Formulación
2. Aprobación
3. Ejecución y cierre de cuentas
4. Control

SECCIÓN B) Criterios de registración

1. Crédito Inicial
2. Crédito Vigente
3. Compromiso
4. Devengado
5. Pagado
6. Nivel de ejecución

SECCIÓN C) Criterios de clasificación del gasto público

1. Ubicación Geográfica
2. Objeto o inciso
3. Carácter económico
4. Finalidades y funciones
5. Categorías programáticas
6. Fuente de financiamiento

P.22 **Parte 3: Pautas para la vinculación del plan con el presupuesto**

P.26 **Bibliografía**

P.27 **Anexo: Funciones actuales del Tablero de Gestión**

INTRODUCCIÓN

Esta guía presenta una introducción acerca de los conceptos más relevantes para el seguimiento presupuestario y su articulación con el proceso de planificación definido por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) con el soporte del Ministerio de Modernización (MMOD).

Está dirigida a los funcionarios encargados de llevar a cabo esta actividad en los distintos ministerios del Gobierno Nacional y forma parte de un nuevo avance en la línea de las diferentes iniciativas que la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas viene desarrollando para la vinculación de la gestión financiera con las demandas ciudadanas.

La primera parte describe los diferentes criterios de registración de las partidas presupuestarias, desde el gasto planificado en el presupuesto hasta el efectivamente pagado.

La segunda parte explica las diversas clasificaciones presupuestarias, describiendo sus componentes, niveles de apertura y para qué fines suelen ser más utilizados.

Luego de detallar los principales conceptos para el análisis del seguimiento presupuestario, la tercera parte de esta guía plantea una alternativa para integrar el seguimiento presupuestario al planeamiento estratégico volcado en el Tablero de Gestión.

Parte 1: El presupuesto en la gestión por resultados



La JGM con el soporte del MMOD busca fortalecer el sistema de gestión por resultados de la administración pública a través de cuatro Etapas: 1) Planificación Estratégica, 2) Seguimiento de Gestión, 3) Monitoreo y Evaluación de Resultados, 4) Rendición de Cuentas o Retroalimentación. Como se presenta brevemente en el siguiente diagrama, cada una de ellas está compuesta por diferentes componentes y herramientas:



Esta guía se enfoca en la planificación por resultados del presupuesto y en el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Sección A. ¿Para qué presupuestamos con orientación a resultados?

La gestión por resultados requiere de un proceso que vincule la planificación de los organismos (para esto la estructura propuesta por JGM es de: lineamientos, objetivos, proyectos y actividades) con sus programas presupuestarios. De este modo, es posible mejorar el proceso de planificación al incorporar la información sobre el financiamiento, así como conocer las características del gasto público asociado a cada componente del plan.

El presupuesto público, es un componente transversal de cada una de las etapas de la GpR a través del *ciclo presupuestario*. En este sentido, contar con

información de gastos y recursos clara, confiable, de fácil acceso y rápida disponibilidad constituye **un activo estratégico para alcanzar los resultados buscados en el plan de gobierno y enriquecer el debate ciudadano**.

De esta manera, es posible identificar problemas en la gestión del plan que pueden ser solucionados con modificaciones presupuestarias, evitando las prácticas de “incrementalismo inercial” que suelen tener los presupuestos desarticulados de un plan de gestión estratégica. A su vez, se promueve entre las diferentes áreas un uso eficiente al definir un vínculo claro entre los resultados concretos del plan y los montos involucrados en su financiamiento.

Por otro lado, la administración eficiente del presupuesto público constituye un eslabón en la meta de mejora en el resultado fiscal. Conjugar y dar consistencia a este objetivo (nivel macro) con los diferentes planes de gestión (niveles meso y micro) requiere contar con una clara vinculación entre las diferentes partidas presupuestarias y los objetivos, proyectos y actividades de los que se compone el plan de gobierno.

La integración y adecuada vinculación entre el presupuesto y la gestión orientada a resultados requiere de **un compromiso político de todas las áreas involucradas, pero principalmente de aquellas que resultan transversales al gobierno** (Bonari y Gasparin, 2014). Con ello se busca favorecer la coordinación y la evaluación de políticas bajo criterios homogéneos desde la alta gerencia.

Sección B. Roles de los actores involucrados

A continuación se describen los actores que intervienen en el proceso de presupuesto orientado a resultados y vinculado a los planes de gestión de cada organismo.



Jefatura de Gabinete de Ministros:

- Aprueba las metodologías de vinculación entre el presupuesto y el plan de gestión de cada ministerio.
- Formula y envía los temarios correspondientes previos a las reuniones y da seguimiento a los compromisos asumidos.
- Vela por la coordinación y coherencia en la vinculación entre el presupuesto y el plan de gestión en los distintos ministerios y dependencias.
- Define los contenidos que deben incluirse en el módulo de presupuesto

en el tablero de gestión.

- Establece los cambios normativos respecto de las partidas limitativas de cuotas presupuestarias con el fin de fortalecer la vinculación entre el presupuesto y el plan de gestión.



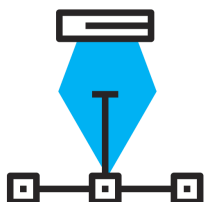
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

- Interviene para facilitar las modificaciones necesarias en el e-SIDIF respecto a las re clasificaciones presupuestarias que son requeridas para la adecuación del presupuesto con el plan de gestión.
- Supervisa la correcta carga de la información presupuestaria por parte de cada jurisdicción.



Ministerio de Modernización

- Propone una metodología para la vinculación entre el plan de gestión y el presupuesto por programas.
- Diseña e implementa un módulo presupuestario dentro del sistema integrado de Tableros de gestión.
- Capacita a los ministerios en las metodologías para la vinculación entre el plan de gestión y el presupuesto por programas.
- Brinda asistencia a los ministerios para la incorporación de las metodologías y tecnologías definidas al interior de las distintas dependencias.
- Analiza la información volcada al módulo presupuestario del tablero de gestión a fin de asegurar que cumpla con los parámetros definidos.



Ministerio / Organismo público

- Responsable principal de llevar adelante la vinculación entre el

presupuesto del organismo y el plan de gestión bajo la metodología definida por JGM y con el soporte de MMOD.

- Exporta la información presupuestaria del e-SIDIF al módulo de presupuesto del Tablero de gestión.
- Brinda la información y aclaraciones adicionales que pueda ser requerida por JGM.
- Implementa las recomendaciones acordadas durante la vinculación entre las partidas presupuestarias y el los componentes del plan de gestión.
- Asegura la validez de la información brindada.

Referente Estratégico: responsable político designado por el Ministro para liderar el proceso al interior del ministerio y reportar los avances a JGM.

Referente Operativo: responsable técnico designado por el referente estratégico para apoyar el proceso de carga del presupuesto y el flujo de información requerido.

Sección C) Calendario

El cronograma de la planificación se inicia en mayo del año previo con reuniones informativas y talleres de capacitación si fuera necesario a fin de que los ministerios puedan discutir con la JGM los nuevos estándares y aspectos a tener en cuenta para el nuevo ciclo de planificación y presupuesto que se inicia.

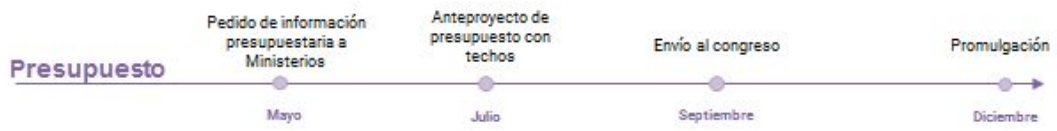
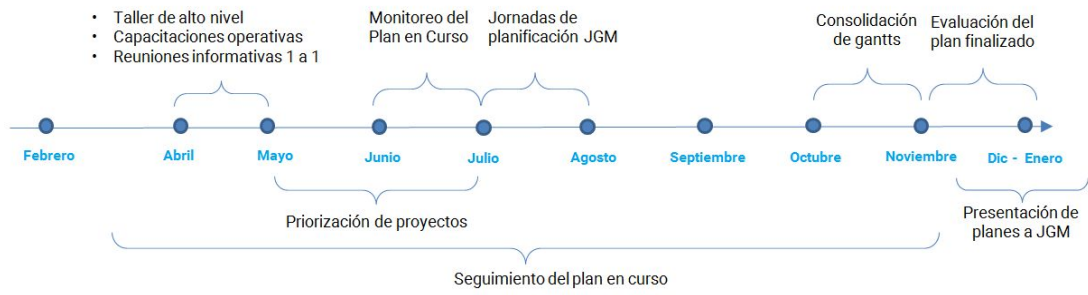
Luego de esta primera instancia y teniendo en cuenta la necesidad de enviar los anteproyectos de techos presupuestarios se avanza con la priorización de proyectos y se realizan jornadas de monitoreo y planificación a mitad del año a fin de analizar los planes ministeriales en curso, proponer mejoras que sean necesarias para cumplir los objetivos y validar los nuevos planes que serán presentados al Congreso en Septiembre, complementando la presentación del Presupuesto de acuerdo con lo establecido en el art. 26 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera. A lo largo del último trimestre se consolidan los Gantt de actividades y subactividades para presentar el plan definitivo a JGM, el cual será ejecutado a comienzos del nuevo año.

Durante diciembre y enero se terminan de hacer ajustes que puedan ser necesarios y validado el plan entre el Ministerio y la JGM se aprueba para comenzar a realizar el seguimiento a lo largo del año, con instancias de monitoreo a medio término y una evaluación del plan al finalizar el año.

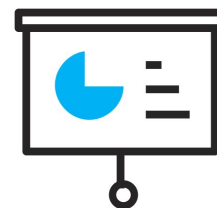
Este cronograma se integra con el correspondiente al ciclo presupuestario, de forma tal que desde la propia elaboración del Plan de Gestión se definen las

partidas mediante las que cada uno de los proyectos se financiará.

Planificación



Parte 2: Herramientas para el análisis presupuestario



Para hacer un uso provechoso de la información presupuestaria y promover la vinculación plan - presupuesto es fundamental conocer los conceptos más importantes del presupuesto público, cuáles son sus diferentes clasificaciones y a qué tipo de preguntas responden cada una de ellas.

En esa dirección y a fin de empoderar a los referentes encargados de llevar a cabo esta tarea al interior de los distintos ministerios se describen conceptos para que puedan dominar las diferentes clasificaciones, los momentos de registro de las partidas presupuestarias y para qué tipo de análisis resulta conveniente cada una de ellas.

Modelos de presupuestación

El presupuesto público representa una herramienta de gestión que permite administrar los recursos financieros del Estado. Los principales modelos que se han desarrollado en el contexto de la administración pública corresponden al **enfoque incrementalista**, el **presupuesto por programa** y el **presupuesto base cero**.

El primero de ellos tiene un abordaje de cambios marginales en el presupuesto, considerándolo como una herramienta con cierto grado de pasividad y que se constituye como reflejo de meros actos jurídicos. Por su parte, el presupuesto orientado a resultados parte de los lineamientos y objetivos de gobierno para priorizar la asignación de fondos. Por último, el presupuesto base cero implica que en cada ejercicio fiscal se reinicia la asignación de fondos por completo, sin guardar necesariamente referencias con el presupuesto del ejercicio anterior.

De acuerdo con Bonari y Gasparin (2014), el primer modelo carece de plan estratégico y tiene importantes limitaciones para producir cambios significativos en el presupuesto. Por su parte, el tercer caso implica una completa justificación de cada proyecto y partida presupuestaria, conduce a un esfuerzo administrativo que termina siendo poco eficiente. En consecuencia, el modelo de presupuestos por programas parece ser el más adecuado al favorecer un equilibrio entre la visión estratégica y la versatilidad para el cambio sin incurrir en pérdidas de eficiencia en su confección.

La necesidad de mejorar la asignación de los recursos del Estado condujo a diferentes gobiernos al desarrollo de un presupuesto orientado a resultados (PBR). De acuerdo con García López y García Moreno (2010), el PBR consiste

en “un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública a los procesos de asignación de recursos”.

Implementar un proyecto de PBR implica contar con una serie de atributos que pueden resumirse en:

- 1) sistema de seguimiento y evaluación sobre las acciones que son financiadas a través del presupuesto público y sus resultados medidos mediante indicadores de impacto,
- 2) procedimiento que desarrolle la forma en que la información de gestión es volcada en el proceso de formulación del presupuesto,
- 3) estructura de incentivos para motivar a las instituciones a que alcancen mejores resultados, y
- 4) normas sobre administración financiera con la flexibilidad necesaria para adaptarse al PBR (Marcel, 2007).

Por otro lado, **es deseable contar con un plan de presupuesto de mediano plazo**, de forma tal de definir un horizonte para la política fiscal más allá del año en curso. De esa manera, el presupuesto anual queda integrado dentro de un marco más amplio, el cual a su vez se articula con los principales lineamientos de mediano plazo del gobierno.

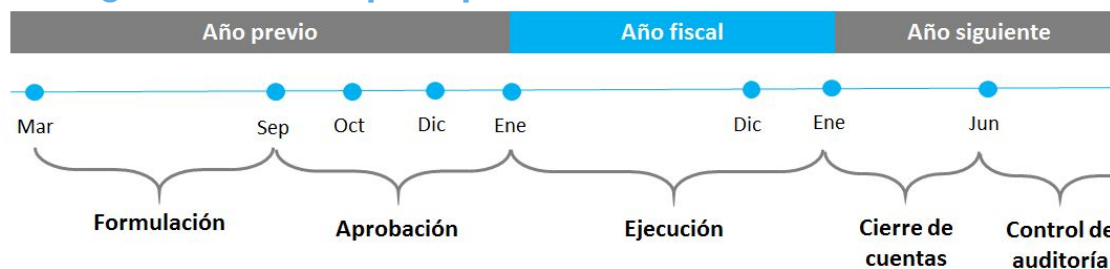
Esta perspectiva estratégica también **debe sustentarse en reglas fiscales a nivel macro**, como son las leyes de responsabilidad fiscal que definen metas para la evolución de los gastos, recursos y déficit fiscal (reglas numéricas) y normas que regulan y definen las responsabilidades de cada funcionario e institución (reglas de procedimiento).

En tercer lugar, **es esencial que los diversos organismos públicos cuenten con una política de transparencia**, ofreciendo a la ciudadanía información tanto sobre los resultados de su gestión como de los recursos presupuestarios afectados a cada acción de gobierno. En este último punto adquiere singular relevancia comprender los diferentes conceptos que hacen al sistema presupuestario para mejorar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, pero también para hacer un uso eficiente de la información presupuestaria por parte de los responsables de gestión. A continuación se detallan los principales enfoques para el análisis y seguimiento presupuestario.

Sección A. Ciclo presupuestario

Un punto de partida para interiorizarse sobre el presupuesto público es hacer un breve recorrido por sus diferentes etapas desde su formulación hasta su ejecución y rendición definitiva de cuentas. Las principales etapas del ciclo presupuestario son cuatro: 1) formulación, 2) aprobación, 3) ejecución y cierre de cuentas, y 4) control.

Cronograma del ciclo presupuestario¹



A.1.) Formulación

(marzo a septiembre del año anterior)

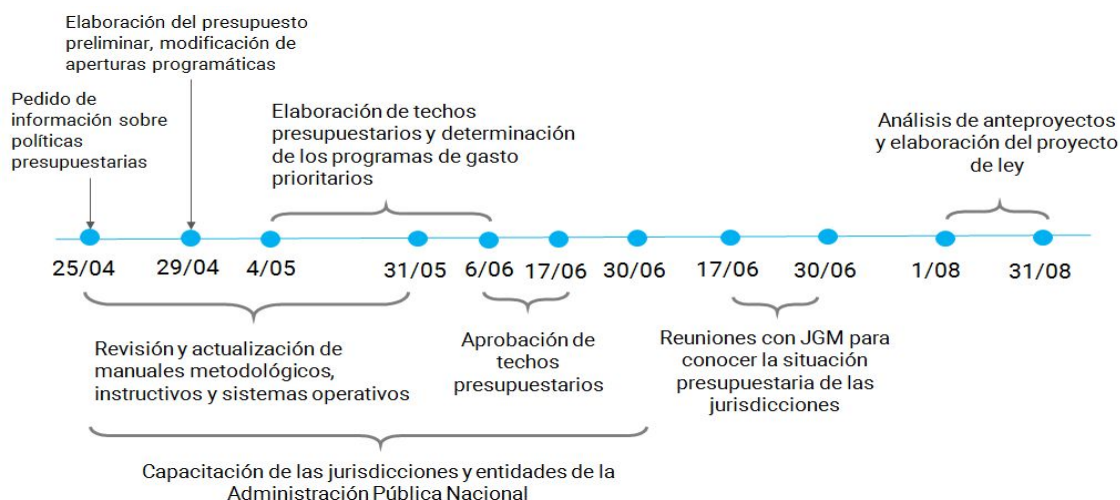
En esta primera etapa del ciclo presupuestario se define el cronograma para la formulación del presupuesto y se realizan los primeros pedidos de información que involucran a: 1) proyecciones macroeconómicas que sirven de pauta para las proyecciones de ingresos tributarios, 2) lineamientos generales para la política fiscal.

Luego de la definición del escenario macroeconómico, la proyección de recursos y a partir de los grandes lineamientos de gestión, se avanza con el desarrollo de anteproyectos por organismos. En esta instancia se consideran los “techos” presupuestarios, las orientaciones y las normas, así como los planes estratégicos. Al final de esta instancia se desarrolla el presupuesto preliminar y se consensuan las políticas jurisdiccionales.

Por último se redacta el Mensaje y el articulado del Proyecto de Presupuesto, donde se incluyen indicadores de metas físicas en cuadros anexos. Esta información es remitida el 15 de septiembre al Congreso de la Nación para su consideración.

¹ Para un mayor detalle de la instancia de formulación puede verse en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/instrutexto/archivos/reso17216.pdf>

Detalles del cronograma de formulación



A.2) Aprobación

(septiembre a diciembre del año anterior)

Esta etapa transcurre en el Congreso de la Nación y se inicia con la remisión del proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados (cámara de origen) por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo. En la primera instancia se discute el proyecto en la Comisión de Presupuesto y Hacienda y se realiza un dictamen (que puede incorporar cambios) para ser elevado a tratamiento en el recinto.

Luego de la media sanción en la cámara de origen, el proyecto es remitido a la Cámara de Senadores donde nuevamente se discute primero en la Comisión de Presupuesto y Hacienda para ser luego enviado al recinto para su tratamiento. En caso de introducirse modificaciones el proyecto debe ser devuelto a la Cámara de Diputados, si se aprueba sin cambios se envía al Poder Ejecutivo para su aprobación definitiva y promulgación mediante decreto.

A.3) Ejecución y cierre de cuentas

(enero a diciembre y de enero a junio del año siguiente)

En los primeros días del año se publica la Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete que efectúa la distribución de los gastos (por programas y partidas) y de recursos del presupuesto aprobado por ley convirtiéndolo en operativo.

A lo largo del año fiscal, en cada trimestre se programa el nivel de gastos a comprometer y devengar en función de la proyección de ingresos a percibir. A su vez, se realizan diferentes modificaciones al presupuesto como ser reasignaciones, ampliaciones o creación de nuevas partidas.

A.4) Control

(a partir de junio del año siguiente)

Una vez finalizado el ejercicio la Contaduría General de la Nación inicia el cierre contable a partir de los ingresos percibidos y los gastos devengados. El 30 de junio del año siguiente se envía al Congreso de la Nación la Cuenta Inversión que contiene la gestión físico-financiera del presupuesto, el movimiento de fondos, estado de deuda pública y estados contables.

El Congreso de la Nación, mediante la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, inicia el *control externo* de la Cuenta Inversión. A su vez, se realiza el *control interno* mediante la Sindicatura General de la Nación.

Sección B. Criterios de registraci3n del gasto p3blico

Desde el momento de la formulaci3n del presupuesto hasta su ejecuci3n final se producen diferentes etapas de registraci3n contable. A continuaci3n se presenta una breve descripci3n de cada una de ellas.

B.1) Cr3dito Inicial

Es la etapa en la que se imputa el presupuesto original, aprobado por el Poder Legislativo y corresponde a una proyecci3n del gasto para todo el ejercicio fiscal, por lo que los montos que se informan tienen alcance anual.

En el portal de datos del MMOD, esta etapa no figura en el dataset de "Presupuesto Nacional" ya que la Secretar3a de Hacienda (SH) no la informa en el "Sitio del Ciudadano". Esto se debe a que SH solo publica la etapa de "Presupuestado", que corresponde a "Cr3dito Vigente" (ver a continuaci3n)².

B.2) Cr3dito Vigente

Esta etapa parte del Cr3dito Inicial y le incorpora todas las modificaciones que se le aplican al presupuesto a lo largo del a1o, tanto en reasignaciones de partidas, como ampliaciones y reducciones del presupuesto total. Al igual que en el caso anterior constituye una proyecci3n para todo el ejercicio, por lo que los montos que se informan tienen alcance anual.

B.3) Compromiso

En esta etapa se produce la aprobaci3n, por parte del funcionario, de la afectaci3n de recursos para un concepto y monto determinados. A partir de esta etapa se produce una **afectaci3n preventiva** del cr3dito presupuestario, que reduce su importe del saldo disponible.

Un punto relevante de esta instancia es que implica una relaci3n contractual con terceros (orden de compra, contrato, convenio, etc.), que motivar3 en el futuro un egreso de fondos.

A diferencia de los casos anteriores, esta etapa de registraci3n no conforma una proyecci3n de gastos anuales sino un acumulado desde el inicio del a1o fiscal hasta una fecha determinada.

² Sin embargo, se puede obtener el "Cr3dito Inicial" si se hace una descarga de informaci3n en las primeras semanas del a1o, cuando a1n no se realizaron modificaciones al presupuesto y, en consecuencia, el "Presupuestado" o "Cr3dito Vigente" coincide con el "Cr3dito Inicial".

B.4) Devengado

Esta etapa corresponde con el surgimiento de una obligación de pago, que se produce a partir de la recepción con conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o bien, por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación.

En esta oportunidad se produce la **afectación definitiva** de los créditos presupuestarios asociados a un concepto y monto. **Es la etapa de registración que suele utilizarse para analizar la ejecución de una determinada partida**, ya que implica una obligación de pago hacia terceros.

Al igual que la etapa anterior, los montos involucrados refieren al acumulado desde el inicio del ejercicio fiscal.

B.5) Pagado

Es la última etapa de registración de una partida presupuestaria ya que refleja la cancelación de las obligaciones asumidas en las etapas anteriores. **Suele analizarse junto con el criterio “Devengado” pues la diferencia entre una etapa y otra conforma lo que comúnmente se conoce como “deuda flotante”**: partidas que ya tienen una afectación definitiva y para las cuales hay una obligación hacia terceros, pero que aún no se pagaron.

Al igual que las etapas anteriores, los montos involucrados refieren al acumulado desde el inicio del ejercicio fiscal.

B.6) Nivel de Ejecución

Es habitual que se desee analizar si una determinada partida presupuestaria se está ejecutando de acuerdo a lo planificado, para ello se considera la relación entre “Devengado” y “Crédito Vigente”. De esta manera, es posible tener una medida aproximada de qué porcentaje del presupuesto anual se ha comprometido a una fecha determinada.

Sin embargo, esta medida constituye una aproximación del nivel de ejecución y sólo debe considerarse de manera indicativa. Esto se debe principalmente a que en general las partidas presupuestarias tienen diferentes ritmos de ejecución por la propia naturaleza de los bienes y servicios involucrados.

Por ejemplo, las transferencias a familias en programas como “Asignaciones Familiares” se devengan todos los meses de forma regular y proporcional, mientras que las partidas relacionadas con obra pública se devengan contra la entrega de los certificados de obra, por lo que es habitual que concentren su devengamiento con menor frecuencia (trimestral, semestral o incluso anualmente). De esta manera, si se analiza el nivel de ejecución de una partida presupuestaria de obra pública puede que resulte “subejecutada” cuando en

verdad se encuentra en los plazos establecidos de acuerdo a las etapas programadas de ejecución de la obra.

Por último, otra manera de hacer el seguimiento del grado de ejecución presupuestaria es a través de las cuotas presupuestarias, que se establecen trimestralmente y alcanzan a las etapas de “Compromiso” y “Devengado” en el nivel de las jurisdicciones o entidades e inciso del gasto³ (ver las clasificaciones en Sección C).

Esta alternativa puede resultar más adecuada en la primera parte del año fiscal, cuando los grados de ejecución respecto del año son en general reducidos. A su vez, de esta manera se permite hacer un seguimiento más específico e identificar de forma temprana si una partida se encuentra cercana al límite que tiene definido para ese trimestre.

Sección C. Criterios de clasificación del público

En el ámbito del presupuesto nacional existen diversas formas de clasificación con diferentes niveles de desagregación en cada una de ellas, las cuales están detalladas en el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Se pueden identificar 6 formas diferentes de clasificación, las cuales a su vez pueden combinarse entre ellas:

1. Ubicación Geográfica
2. Objeto o inciso
3. Carácter económico
4. Finalidades y funciones
5. Categorías programáticas
6. Fuente de financiamiento

Cada una de ellas se utiliza para diferentes tipos de análisis. Las más utilizadas en los informes de la Secretaría de Hacienda son la de “Finalidades y funciones”, “Carácter económico”. La primera de ellas para identificar de forma agregada el tipo de políticas públicas que ejecuta el gobierno, y la segunda para informar mensualmente el resultado fiscal.

A continuación se describe brevemente cada una de estas 6 clasificaciones:

³ Las cuotas de “Comprometido” rigen para el trimestre al término del cual los saldos no utilizados se pierden. El mismo criterio es válido para las cuotas de “Devengado”, con la diferencia que estas últimas se otorgan mensualmente, y los saldos no utilizados durante los meses son acumulables hasta el final del trimestre, cuando se pierden definitivamente.

C.1) Ubicación Geográfica

Identifica en qué provincia el gobierno nacional ejecuta el gasto público. Cada código obedece a una provincia y municipio en particular y se suman los conceptos de “interprovincial”, “nacional”, “binacional” y “no clasificado”.

Es la clasificación presupuestaria menos utilizada en el análisis presupuestario por ser de muy baja calidad. Esto se explica debido a que no es una clasificación presupuestaria sobre la cual se establezcan los límites de las cuotas presupuestarias trimestrales, como sí ocurre con el resto.

De esta manera, la clasificación por “Ubicación Geográfica” se considera como “indicativa”, lo que implica que los responsables de la carga de información en el sistema no tienen obligación legal de informar el campo en particular.⁴

C.2) Objeto o Inciso

Clasifica el gasto de acuerdo al tipo de bien o servicio en que el Estado ejecuta el presupuesto, está más vinculado a una noción contable que a una definición de políticas públicas.

En su mayor nivel de agregación **involucra 9 conceptos**: gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, incremento de activos financieros, servicios de deuda y disminución de otros pasivos, otros gastos y gastos figurativos. A continuación se describe brevemente cada una de estas partidas:

- **Gasto en personal:** se imputa la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas, y las correspondientes contribuciones patronales. Incluye además los gastos en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado.
- **Bienes de consumo:** materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este inciso son: que estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros, y que su tiempo de utilización sea relativamente corto.
- **Servicios no personales:** servicios para el funcionamiento de los entes estatales y los destinados a la conservación y reparación de bienes de

⁴ Al inicio de un nuevo período fiscal, la JGM publica una Decisión Administrativa que establece el marco legal para la distribución de partidas y el seguimiento presupuestario. En particular, la [Decisión Administrativa N° 10/2016](#) define en su artículo 9 que “La clasificación geográfica utilizada en la distribución de los créditos también tendrá el carácter de montos indicativos”.

capital. Comprende: servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, entre otros.

- **Bienes de uso:** gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo del Sector Público en un período dado siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Deberán incluirse los gastos generados por la adquisición y construcción de bienes de uso propios y aquellos adquiridos o construidos para ser transferidos a terceros.
- **Transferencias:** gastos que implican salidas de fondos que no suponen una contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes son no reintegrables por los beneficiarios y de carácter gratuito. Corresponden exclusivamente a entregas de dinero y no a transferencias en especie.
- **Incremento de activos financieros:** gastos que dan origen a activos financieros (inversiones financieras) constituidos por compra de valores de crédito, acciones, títulos y bonos; concesión de préstamos; incremento de disponibilidades; cuentas y documentos a cobrar; de activos diferidos, y adelantos a proveedores y contratistas.
- **Servicios de deuda y disminución de otros pasivos:** gastos destinados a cubrir el servicio de la deuda pública.
- **Otros gastos:** Partidas de gastos para el Sector Público Nacional no incluidas en las partidas anteriores que equivalen al concepto de pérdida.
- **Gastos figurativos:** Contribuciones de la administración central, de organismos descentralizados y de entidades de seguridad social destinados a integrar el financiamiento de la administración central, organismos descentralizados y entidades de seguridad social cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Central. Por ejemplo, si bien las Pensiones No Contributivas las ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social, las financia la ANSES. Esto implica que en el presupuesto se puede identificar (solo a fines informativos) un gasto figurativo de ANSES en favor del Ministerio de Desarrollo Social por ese concepto.

A su vez, esta clasificación cuenta con **3 niveles adicionales de desagregación** (partida principal, partida parcial y partida subparcial) que permiten tener un mayor detalle del registro contable del gasto público.

De acuerdo con la [normativa vigente](#), algunas de estas aperturas tienen carácter "indicativo", mientras que otras funcionan a los fines "limitativos" ya

que establecen los montos máximos asignados en las cuotas trimestrales. Como fue mencionado en la clasificación anterior, las partidas que tienen carácter “indicativo” suelen tener una baja calidad en su registración. En estos casos, es habitual que se presenten gastos cuya descripción es “No especificado”, “Sin discriminar” u “Otros”.

Clasificación de partidas por objeto o inciso

Objeto o Inciso	Partida principal	Partida parcial	Partida subparcial
Gasto en personal	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Bienes de consumo	Indicativo	Indicativo	Indicativo
Servicios no personales	Limitativo	Indicativo (excepto gastos reservados)	Indicativo
Bienes de uso	Limitativo	Indicativo	Indicativo
Transferencias	Limitativo	Limitativo	Indicativo
Incremento de activos financieros	Limitativo	Limitativo	Indicativo
Servicios de deuda y disminución de otros pasivos	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Otros gastos	Limitativo	Indicativo	Indicativo
Gastos figurativos	No se especifica	No se especifica	No se especifica

C.3) Carácter económico

Es conceptualmente muy similar a la clasificación por objeto del gasto⁵, aunque cuenta con la ventaja de extenderse a la clasificación de los recursos públicos por lo que permite desarrollar estadísticas de gastos y recursos consistentes para poder calcular el resultado fiscal (primario y financiero) que el gobierno informa en el esquema [Ahorro-Inversión-Financiamiento](#). **Tiene 7 niveles**

⁵ De hecho, en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias se presentan cuadros para convertir partidas de una clasificación hacia la otra.

diferentes de desagregación, definiéndose en el nivel más agregado 3 categorías: gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras.

C.4) Finalidades y funciones

Es una de las clasificaciones más utilizadas por ofrecer una mirada agregada de las principales temáticas de las políticas públicas, a la vez que es usualmente considerada para realizar comparaciones internacionales o entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

Cuenta con dos niveles de desagregación, por finalidades y funciones. **Existen 5 finalidades de gasto: administración gubernamental, defensa y seguridad interior, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública**. A su vez, cada una de estas finalidades contiene diferentes funciones, como se detalla a continuación:

Clasificación por Finalidad-Función

Finalidad	Función
Administración Gubernamental	Administración Fiscal Control de la Gestión Pública Dirección Superior Ejecutiva Información y Estadística Básicas Judicial Legislativa Relaciones Exteriores Relaciones Interiores
Defensa y Seguridad	Defensa Inteligencia Seguridad Interior Sistema Penal
Servicios Sociales	Agua Potable y Alcantarillado Ciencia y Técnica Educación y Cultura Promoción y Asistencia Social Salud Seguridad Social Trabajo Vivienda y Urbanismo
Servicios Económicos	Agricultura Comercio, Turismo y Otros Servicios Comunicaciones Ecología y Medio Ambiente Energía, Combustibles y Minería Industria Seguros y Finanzas Transporte
Deuda Pública	Servicios de la Deuda Pública

C.5) Categorías programáticas

Al igual que el caso de “Finalidades y funciones”, esta clasificación describe de forma más específica los programas de gobierno. De hecho, es usual que se utilice de forma conjunta con aquella clasificación como si formara parte de una mayor desagregación.

De esta manera, se puede tener un análisis de qué jurisdicciones/ministerios ejecutan acciones en una función específica y mediante qué programas presupuestarios. Por ejemplo, si se considera la función “Educación” se pueden identificar 61 programas presupuestarios que son ejecutados por 28 organismos agrupados en 13 ministerios diferentes. Esto se debe a que todas las acciones de formación y capacitación se incluyen en esta función de gasto social, conteniendo las transferencias a universidades nacionales, las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas y las acciones de capacitación del MMOD, entre otros.

El principal ordenamiento de la apertura programática es por “Jurisdicción”, que corresponde a la clasificación institucional por ministerios, a la que le sigue la de “Servicio de Administración Financiera (SAF)” que hace las veces de sub-jurisdicción⁶ aunque es usual que un ministerio cuente con un solo SAF, excepto en los casos en que existan Organismos Descentralizados (poseen SAF propios).

A estos dos primeros niveles de agregación le sigue el de **“Programa”, el cual se desagrega a su vez en 4 niveles: subprograma, actividad, proyecto y obra**. En la práctica es usual que los programas presupuestarios no detallen diferentes subprogramas, actividades, proyectos u obras, excepto algunos casos particulares (la Asignación Universal por Hijo es por ejemplo un subprograma del programa “Asignaciones Familiares” que ejecuta ANSES). La apertura por proyecto y obra solo suele observarse en los programas que se dedican a desarrollar obra pública.

En cuanto a la calidad de información que se presenta en este tipo de aperturas, de acuerdo con la [normativa vigente](#) “las asignaciones presupuestarias correspondientes a las **actividades específicas en que se desagregan los programas, subprogramas y categorías equivalentes y las obras de los respectivos proyectos serán consideradas como montos indicativos**”.

C.6) Fuente de financiamiento

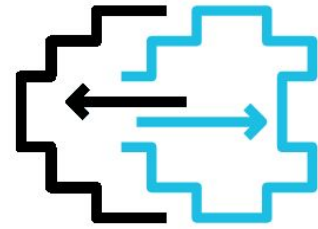
Si bien no es una clasificación muy utilizada en el análisis presupuestario, resulta relevante para la gestión pública ya que suele delimitar las posibilidades

⁶ También existe la clasificación de sub-jurisdicción que estaría destinada a secretaría de Estado pero no es utilizada en la práctica.

de reasignar partidas presupuestarias dentro de un ministerio sin requerir la autorización de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Esta clasificación básicamente agrupa las diferentes partidas presupuestarias de acuerdo con su forma de financiamiento. No tiene niveles de desagregación y **comprende 7 conceptos**: crédito externo, crédito interno, recursos con afectación específica, recursos propios, tesoro nacional, transferencias externas y transferencias internas.

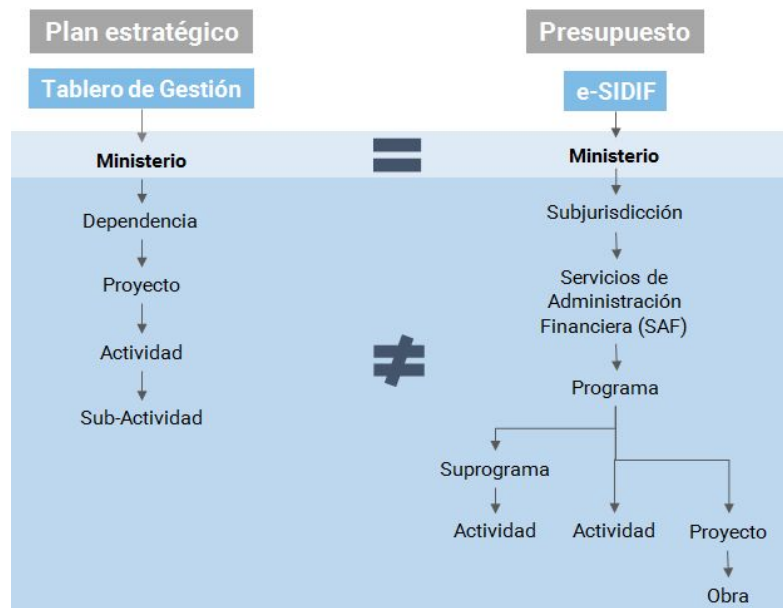
Parte 3: Pautas para la vinculación de las etapas de planificación y presupuesto



A fin de complementar el proceso de planificación con información acerca del financiamiento que desde el presupuesto se asigna a cada ministerio, desde la JGM con apoyo del MMOD proponemos una alternativa de vinculación entre las partidas presupuestarias y el plan de gestión. De ésta manera, con este apartado buscamos promover una vinculación integral dentro de cada organismo, entre los diferentes componentes del plan de gestión y las partidas presupuestarias.

En primer lugar notamos que es importante tener en cuenta la homogeneización de criterios al momento de definir los niveles de vinculación entre el presupuesto y el plan de gestión. De esta forma lograremos que las clasificaciones presupuestarias mantengan su jerarquía respecto del plan de gestión independientemente del organismo que se analice, posibilitando efectuar análisis que involucren a más de una institución. En consecuencia, **es deseable que todos los organismos adapten su clasificación presupuestaria bajo la misma pauta de vinculación con el plan estratégico ministerial.**

Si bien tanto en la Etapa de Planificación como en la Etapa de Formulación y Seguimiento Presupuestario existe el nivel de jurisdicción o ministerio como denominador común, cuando se comienza a avanzar en la desagregación de sus componentes (en las plataformas del Tablero de Gestión y el seguimiento presupuestario mediante e-SIDIF) no es posible mantener una alineación clara.



En primer lugar, la dificultad para una adecuada integración radica principalmente en que los programas presupuestarios que actualmente tiene cada organismo no pueden ser asignados a una sola Iniciativa prioritaria, objetivo, proyecto o actividad del Plan de Gestión.

En segundo lugar, en el Tablero de Gestión, tanto los lineamientos como los objetivos y las Iniciativas Prioritarias plantean un grado de abstracción que no es posible articular directamente con programas presupuestarios específicos, excepto que se realice un proceso de agregación a partir de los proyectos que los integran.

A continuación proponemos una alternativa para avanzar en la vinculación entre el Plan de Gestión y el presupuesto de cada uno de los organismos.

Estrategia de vinculación “dependencia-programa”

Si bien no existe una normativa que lo especifique, es habitual que los programas presupuestarios refieran a algún nivel institucional (secretarías o subsecretarías), antes que a una acción de política pública específica. Es por esto que proponemos una vinculación a partir de la relación de **dependencia** y **programa presupuestario**.

En esta vinculación, cada secretaría o subsecretaría refiere a un solo programa presupuestario. Debajo de este nivel se definen vinculaciones entre los proyectos del Plan de Gestión y las actividades presupuestarias, mientras que se debería reservar una actividad denominada “Conducción y administración” para los gastos de la secretaría o subsecretaría que no sean específicos a un proyecto en particular (gasto en personal o servicios generales, por ejemplo).

A su vez, es necesario definir programas especiales para lo que actualmente se conoce como “Actividades Centrales” o “Actividades Comunes a determinados programas”. En estas partidas se deben imputar los gastos que son comunes a diferentes secretarías y están en cabeza del organismo (ministerio, organismo descentralizado, según el caso).

A partir de este esquema se puede tener una mayor planificación por dependencias (secretarías o subsecretarías) y de cómo ellas asignan el financiamiento entre cada una de sus actividades dentro del plan.

Como presentamos en el siguiente gráfico, el primer nivel para vincular el plan de gestión es entre dependencias y programas presupuestarios, de esta manera la “Dependencia 1” se corresponde con el “Programa 1” en la clasificación presupuestaria.

En segundo lugar, los proyectos de cada dependencia se corresponden con las actividades presupuestarias. Por ejemplo, el “Proyecto 1.1” de la “Dependencia 1” se corresponde con la “Actividad 1.1” del “Programa 1”. Por último, los gastos generales de las subsecretarías y secretarías (gasto en personal, alquileres, servicios de limpieza y mantenimiento, entre otros) se imputan en las actividades “Conducción y administración” dentro de cada programa.



Partidas genéricas para gastos generales

En lo que refiere a actividades, hitos y subactividades del Plan de Gestión, consideramos que no resulta conveniente realizar la vinculación a una clasificación presupuestaria debido a que obedecen a acciones que abarcan plazos reducidos de tiempo y en general no se extienden a lo largo de todo un año.

Recomendaciones generales para la implementación

Queremos destacar que **la estrategia más adecuada de implementación parece ser comenzar un “presupuesto base cero”**. La conveniencia de avanzar en esta línea se debe a que una reorganización de los presupuestos existentes implicaría necesariamente desarmar y rearmar los programas presupuestarios a partir del orden que definen los proyectos o actividades del Plan de Gestión.

Por otro lado, un punto relevante para asegurar que la información presupuestaria sea de adecuada calidad para el seguimiento del plan es que **las clasificaciones vinculadas con los componentes del Tablero de Gestión deben ser “limitativas” de cuotas presupuestarias**, y no contar con un carácter indicativo como actualmente ocurre en el caso de “actividades presupuestarias”.

De esta manera, **las desagregaciones presupuestarias** vinculadas a los objetivos, proyectos y actividades del plan **deberán ser informadas de forma detallada, evitando las usuales leyendas del e-SIDIF del tipo “No especificado” o “Sin discriminar”**.

Por último, en lo que respecta al posible cronograma de implementación y considerando el ciclo presupuestario, **se abre una ventana de oportunidad para avanzar en esta línea con el objetivo de presentar el presupuesto para el ejercicio fiscal 2018 con una adecuada vinculación con el plan de gestión**. De acuerdo con el cronograma de formulación del presupuesto, se puede comenzar el desarrollo de “presupuestos base cero” para ser adecuados a las proyecciones de ingresos a percibir dado que las primeras actividades para la elaboración del presupuesto 2018 se inician en abril de 2017.

Bibliografía

- Bonari, D. y Gasparín. J. (2014) “La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación”. Documento de Trabajo N° 119. CIPPEC.
- García López y García Moreno (2010) “La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe” BID.
- Marcel, M. (2007) “Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México”. Documento mimeo.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2013) “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional”. Sexta Edición.
- Tesorería General de la Nación (2013) “El Sistema de Tesorería”. Versión 1.0

ANEXO: Funciones de los distintos Módulos del Tablero de Gestión

Tablero de Gestión: Funciones actuales



Planificación

- Árbol de Planificación
- Metas Mensuales
- Indicadores
- Priorización
- Geo-referenciación
- Obras



Seguimiento

- Target vs Real de Hitos y Metas
- Reprogramaciones
- Visualización Consolidada de Proyectos



Presupuesto

- Asignado anual
- Ejecutado acumulado
- Previsto acumulado



Monitoreo y Evaluación

- Indicadores de Gestión
- Indicadores de Resultado
- Carga y visualización

- Sistema de Roles y Permisos centralizados y descentralizados
- Reportes y Visualizaciones en cada una de las etapas

Autoridades

Presidente de la Nación

Mauricio Macri

Secretaría de Innovación y Gestión Pública

María Inés Baqué

Jefatura de Gabinete de Ministros

Marcos Peña

Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto

Rudi Borrmann

Ministro de Modernización

Andrés Ibarra

Coordinadora de Evaluación

Antonella Guidoccio

Unidad Ministro

Fernando Viola

Equipo de Trabajo

Dirección

Antonella Guidoccio

Redacción

Juan Balasini

Diseño

Carolina Raspo, Ornella Falcone, Manuel Mercuri

Consultas y sugerencias

Dirigirse a: gpr@modernizacion.gob.ar

El proceso de consolidación del Sistema de Gestión por Resultados definido por la JGM y el MMOD busca convertirse en una metodología de ayuda y aprendizaje para la toma de decisiones basada en evidencia al interior de los ministerios. Se trata de un proceso iterativo, participativo y flexible. Las sugerencias y aportes que los referentes de los ministerios puedan sumar durante las distintas etapas son fundamentales para adaptar las herramientas a sus necesidades y lograr de esta forma la mejora continua de la gestión.

Realizado en Argentina, versión preliminar Diciembre 2016.