



Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas orientado a resultados¹

Marcos Makon²

INDICE

- A REFLEXIÓN INICIAL**
- B EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO**
- C EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS**
- D ¿PRESUPUESTO POR RESULTADOS VS. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?**
- E LA CADENA DE VALOR**
- F VARIABLES UTILIZADAS EN LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ORIENTADO A RESULTADOS**
 - 1. Producto
 - 1.1 Productos terminales
 - 1.2 Productos intermedios
 - 2. Insumo
 - 3. Relaciones entre insumos y productos
 - 4. Unidad ejecutora
- G CATEGORIAS PROGRAMATICAS**
 - 1. Conceptos básicos
 - 2. Programa
 - 3. Subprograma
 - 4. Proyecto
 - 5. Actividad
 - 6. Obra

¹ EL presente artículo es inédito y se publica con autorización del autor, con carácter de anticipo de un libro de próxima aparición

² Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la República Argentina. Contador Público (Universidad de Buenos Aires). Profesor de posgrado en Administración Financiera Pública (UBA) y de la Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (Universidad Nacional de La Plata). Presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se desempeñó como Secretario para la Modernización del Estado, Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente y Secretario de Coordinación General de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue Subsecretario de Presupuesto al momento de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Organismos de Control del Sector Público.

Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto por programas orientado a resultados

Marcos Makon

A REFLEXIÓN INICIAL

En el marco del desarrollo de las técnicas presupuestarias, diseñadas para lograr una vinculación plan-presupuesto, se cree oportuno precisar algunos conceptos metodológicos sobre las características que deben tener dichas técnicas para satisfacer los requerimientos multifuncionales que se le plantean al sistema presupuestario público. Todo ello con el objetivo de no volver a incurrir en errores del pasado en las estrategias utilizadas en otros procesos de reforma presupuestaria, donde se tuvo una visión unidimensional³, alejada de la complejidad que representa el funcionamiento del aparato administrativo público y, dentro de él, los roles que debe jugar el presupuesto público.

En este caso, se potencia esta necesidad como consecuencia de los esfuerzos que se están realizando para instrumentar el nuevo modelo administrativo de gestión orientada a resultados, donde el presupuesto público juega y debe jugar un rol fundamental como uno de los sistemas básicos que operan en dicho modelo.

Este documento pretende ser un aporte en la clarificación de las principales variables que se utilizan las técnicas del presupuesto público para lograr su armonización con las contenidas en el sistema de planificación, en los sistemas de administración de recursos humanos y materiales y en el funcionamiento de las estructuras organizativas gubernamentales.

B EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO

El sistema presupuestario público es una herramienta que responde a diversos objetivos estrechamente interrelacionados entre sí, pero que complejizan los requisitos técnicos estructurales que se requieren de dicho sistema.

En primer lugar es un **instrumento y, a la vez, parte de los sistemas de planificación** pues viabiliza el cumplimiento de las políticas y resultados contemplados en los planes de desarrollo, a través de la producción pública. Esto implica que debe existir una clara identificación y a la vez distinción, de los conceptos de resultados y producción pública. La justificación es clara: la identificación de los bienes y servicios provistos por las instituciones públicas es la base para la asignación de recursos físicos y financieros en el presupuesto y, a la vez constituye, un requisito esencial para vincularlos con uno o varios de los resultados previstos en los planes. A su vez, los resultados reflejan los cambios que se producen en los comportamientos de los agentes económicos y sociales como consecuencia de los bienes y servicios que recibe y que son provistos por las instituciones públicas.

La producción pública es el resultado final del proceso de programación y administración presupuestaria y a la vez, la base primaria que viabiliza los resultados y políticas expresados en los planes.

Es segundo lugar, las definiciones sobre **la política presupuestaria** expresan el impacto esperado en el cumplimiento de medidas de política económica, a través del volumen y composición de sus ingresos y gastos con las principales variables macroeconómicas contempladas en el Sistema de Cuentas Nacionales y del Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

³ Presupuesto como instrumento del sistema de planificación

En tercer lugar, como **instrumento de administración y gerencia**, debe posibilitar visualizar claramente la asignación los recursos físicos y financieros a las unidades ejecutoras responsables de llevar a cabo la programación y ejecución de la producción de bienes y la prestación de servicios a su cargo. Para ello es necesario considerar que el presupuesto no es un sistema administrativo con autonomía e independencia, es parte del sistema integrado de administración financiera. Por tanto su operatividad es posible en la medida que se vincule con los sistemas de administración de recursos humanos, materiales y financieros y sea una de las herramientas para alimentar la contabilidad pública y el sistema de cuentas nacionales.

En la etapa de programación dichos sistemas suministran informaciones básicas para el cálculo de recursos físicos y financieros y en el proceso de ejecución presupuestaria, es necesario compatibilizar los requisitos de flexibilidad en la administración de recursos físicos y financieros que se requiere para optimizar la cantidad y calidad de la producción pública, con las normas y mecanismos existentes en la administración de dichos recursos. Por tanto

Por último, como **instrumento legal** su aprobación inicial y su respectiva rendición de cuentas, es de responsabilidad del Poder Legislativo, como representante del pueblo y tiene que mostrar una clara de asignación de responsabilidades institucionales en materia de la producción de bienes y servicios y de los recursos programados y utilizados, así como el grado de contribución a los resultados previstos.

C EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

Hasta los años 30 del siglo XX la estructura presupuestaria de gastos clasificados por instituciones y partidas por objeto del gasto se consideraba suficiente en América Latina para ejercer el control de uso de los recursos, objeto esencial asignado al presupuesto en el marco de una concepción de Estado mínimo.

A partir del modelo económico keynesiano que planteó un rol activo del Estado en la economía a efectos de intervenir y atenuar las variaciones de los ciclos económicos, el presupuesto público - herramienta básica para el funcionamiento del Estado –debía presentar informaciones financieras agregadas que posibilitaran tomar decisiones sobre los niveles y composición de los ingresos y gastos públicos. Para ello se consideró que el presupuesto debía posibilitar a través de determinadas clasificaciones presupuestarias, medir la participación del Estado en la economía y la distribución del gasto por sectores o áreas de actuación del sector público. Esto significó incorporar las clasificaciones económicas del ingreso y gasto público y funcional del gasto.

A finales de la década de los 50 e inicios de la década de los 60 y, en el marco de una visión ampliada de la participación del Estado en la economía y con el desarrollo de los sistemas de planificación, se definió en América Latina - tomando como base los desarrollos conceptuales y metodológicos definidos por CEPAL - que la estructura presupuestaria, considerando exclusivamente variables financieras era insuficiente. De ahí surgió una sustancial ampliación de los elementos que debía contener dicho sistema. Se consideró que el presupuesto no solo debía reflejar lo que el Estado gastaba sino también lo que el Estado hacía con los recursos asignados (Martner 1967).

Para ello se tomaron como marco de referencia las nuevas metodologías presupuestarias aplicadas en las décadas de los años 20 y 30 en la Autoridad del Valle de Tennessee y en la Ciudad de Nueva York en EEU y su generalización en la década de los años 50 en el gobierno federal, en las que se incorporaban los bienes y servicios provistos como parte de las variables que debían utilizarse en las técnicas presupuestarias.

Mientras que en EEUU, dicha herramienta se empleó para la determinación de costos y para mejorar la eficiencia en el manejo de recursos, en América Latina se consideró necesario contar una técnica presupuestaria útil para vincular el presupuesto con la planificación. Y de ahí surge la aplicación del presupuesto por programas

Se puede afirmar que a partir de la introducción del **presupuesto por programas** se produce un quiebre en el uso de las técnicas presupuestarias. Se amplía el uso de las variables a

ser consideradas, pasando del uso exclusivo de las variables financieras al empleo de las variables de producción de bienes y servicios. A partir de allí con variantes se ha avanzado en técnicas que tienen un elemento básico común: la necesidad del relacionamiento de los productos con los insumos.

En la etapa inicial de aplicación de la técnica del presupuesto por programas se presentó una hipervaloración de esta técnica. Se llegó a afirmar que la misma era un instrumento de desarrollo económico, dándole un carácter que va más allá del uso de una técnica presupuestaria.

La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de la producción pública), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos, son algunas de las causales de su débil aplicabilidad. Esto llevó a posteriormente a lo que se denomina "tradicionalización del presupuesto por programas" donde el uso de dicha técnica se desvirtuó al asimilar mecánicamente las categorías programáticas a la estructura organizacional de las instituciones. Si bien se conservó la presentación de las variables de producción de bienes y servicios, las estructuras programáticas no posibilitaron la visualización de los procesos productivos públicos. La estructura programática fue un reflejo, y aún refleja en varios casos, la estructura organizativa jerárquica institucional. Se puede afirmar, en forma caricaturesca, que la presentación del presupuesto tenía - y muchos casos tiene aún - las características de un "manual de organización administrativa con créditos presupuestarios",

Posteriormente se llevaron a cabo experiencias de instrumentación de la técnica del presupuesto base cero como herramienta superadora de la técnica del presupuesto por programas, contemplándose también, en este caso, las interrelaciones entre las variables físicas y las financieras.

En el caso del **presupuesto base cero**, la introducción de los conceptos de paquetes de decisión y la consiguiente priorización en la asignación de recursos - ambos conceptos útiles en el proceso de fijación de la política presupuestaria - representa un importante avance en la calidad de la definición de las prioridades en la etapa de formulación presupuestaria. La definición de los paquetes de decisión es la base para la determinación de la estructura programática del presupuesto ya que cada paquete expresa una actividad a ejecutarse y los recursos requeridos. Dichos paquetes son sometidos a un proceso de clasificación y priorización a fin de evaluarlos y clasificarlos de acuerdo a la vinculación que tengan con las políticas públicas⁴.

El uso de esta técnica implica dejar de lado la visión incrementalista del presupuesto, que tradicionalmente se ha aplicado y que significa, en términos concretos, que todo nuevo bien o servicio a producirse o incrementos en la cantidad de los mismos significa incremento de los gastos. La utilización de esta técnica implica que cada gasto debe ser justificado en función de la producción de bienes y servicios que origina, presentando opciones o alternativas de niveles de producción y su impacto en la composición y niveles de gastos.

Esta técnica complementa y enriquece el uso de la técnica del presupuesto por programas, ya que los paquetes de decisión son la base para la definición de la estructura programática del presupuesto. En algunos países, caso de la Argentina, se utilizó a nivel nacional la figura del presupuesto preliminar o exploratorio como herramienta simplificada del uso de la técnica del presupuesto base cero. Esta herramienta brinda elementos de juicio para compatibilizar las políticas, prioridades y requerimientos financieros de los niveles institucionales con las posibilidades con las posibilidades y limitaciones existentes a nivel central y global.

⁴ Ver definiciones en Pyhrr Peter Presupuesto Base Cero – Edit. Limusa 1977

En los últimos años se ha venido desarrollando la idea de utilizar el presupuesto por resultados como herramienta de reemplazo de la técnica del presupuesto por programas. Una muy clara evaluación de la evolución de las técnicas presupuestarias, su grado de aplicabilidad y sus limitaciones ha sido realizada por Allen Schick en diversos documentos⁵

D ¿PRESUPUESTO POR RESULTADOS VS. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?

El concepto de presupuesto por resultados (PpR) ha ido evolucionando a través del tiempo en América Latina. En una primera etapa se lo concibió en forma amplia como sinónimo de gestión para resultados, mientras que actualmente en algunos países se la considera como una técnica necesaria para la asignación de recursos en el presupuesto, en el marco de políticas planificadas para el desarrollo.

Ambos conceptos no se corresponden con la realidad ya que pecan de exceso en el primer caso y de limitado y no operativo en el segundo. La gestión para resultados implica el desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública que en los países anglosajones adquirieron diversas denominaciones: performance management, performance-basedmanagement, governingforresults, managementforresults, results-basedmanagement, output-basedmanagement y outcomebasedmanagement y en América Latina se las conocen bajo el rótulo de gestión por resultados (Sotelo 2016).

La gestión para resultados, como se puede apreciar trasciende el ámbito de lo presupuestario pues implica un nuevo modelo de administración que contiene cinco pilares básicos que constituyen la base fundamental de la gestión pública:⁶

- planificación orientada a resultados
- presupuesto por resultados
- gestión financiera pública
- gestión de programas y proyectos
- seguimiento y evaluación

El presupuesto por resultados⁷, es uno de los pilares de la gestión para resultados pero no cubre el universo de dicha gestión. Siguiendo con la metodología utilizada por el BID⁸ se puede apreciar que el presupuesto basado en resultados va más allá de una técnica para asignar recursos en el presupuesto ya que contiene los siguientes cinco componentes:

- clasificación del presupuesto en programas y por tanto la determinación de la producción y de la asignación de recursos a ese nivel;
- presupuestos de mediano plazo que orienten y enmarquen la presupuestación anual;
- mecanismos para evaluar la efectividad del gasto;
- incentivos institucionales y personales para promover la efectividad de la gestión;
- herramientas utilizadas para la difusión de informaciones de la gestión pública.

Es decir el presupuesto basado en resultados tiene componentes que van más allá de una técnica de asignación de recursos (presupuesto de mediano plazo, evaluación de efectividad del gasto) e incluye componentes que están en la "frontera" entre el sistema presupuestario y otros sistemas (incentivos institucionales y personales y difusión de informaciones)

⁵ ShickAllen LA METAMORFOSIS DE LA PRESUPUESTACIÓN POR DESEMPEÑO- 34º Reunión Anual de altos funcionarios de Presupuesto de OCDE **Centro de Conferencias OCDE**, París, 2013, es uno de ellos

⁶ BID- Sistema de Evaluación Prodev (SEP)

⁷ Mas correctamente denominado Presupuesto basado en Resultados como se verá más adelante

⁸ Ibidem 4

La profusa bibliografía existente en materia de presupuesto por o basado en resultados permite afirmar que los principales valores agregados de la misma son: i) énfasis en la vinculación del presupuesto público con los resultados y políticas expresados en los planes, ii) desarrollo de indicadores que van más allá de los tradicionales de eficiencia y eficacia y iii) clara conceptualización de que dicho instrumento es y debe ser parte del nuevo modelo administrativo de gestión orientada a resultados. Esto implica que la administración debe gestionar priorizando los resultados a alcanzar con base en la producción que se defina y, a la vez, flexibilizando la administración de recursos físicos y financieros. Todo ello, sin perder el necesario control en la administración de los mismos.

Por tanto, el presupuesto basado en resultados, más que una técnica presupuestaria debe ser considerado como una ampliación en los conceptos y criterios de programación y evaluación presupuestaria, introduciendo el concepto de resultados, como una variable esencial a ser considerada en el proceso presupuestario, en el marco del nuevo modelo administrativo de gestión para resultados. Implica enfatizar en la vinculación de la producción pública con los indicadores de resultados e impacto y en sus interrelaciones, así como la tradicional vinculación de la producción pública con los insumos requeridos.

Para esto último – vinculación producción-insumos – mantiene su plena vigencia la técnica del presupuesto por programas⁹

La profundización de los aspectos metodológicos del uso de la técnica presupuestaria es un requisito básico para que los procesos de reforma presupuestaria tengan sustentabilidad y consideren la citada multifuncionalidad que tiene el presupuesto. Durante los años 60 se consideraba que el presupuesto por programas era solo un instrumento de la planificación y se minimizaron las características y restricciones del funcionamiento de los sistemas administrativos transversales relacionados y de la estructura organizativa.

La asimilación del concepto de presupuesto basado en resultados a una técnica presupuestaria para la asignación de recursos, es volver a incurrir en el error de que el presupuesto solo tiene la función de ser un instrumento del sistema de planificación, con el agravante de considerar que los recursos se pueden asignar con base en resultados¹⁰

Para ello y como primer requisito, se debería definir y acordar el concepto de que se trata de resultado. Si se entiende por resultado la producción pública estamos en la misma conceptualización de la técnica del presupuesto por programas y no hay agregación de valor y solo se está cambiando el nombre de la técnica. Si el concepto de resultado es que se trata de modificaciones de variables económicas y/o sociales que impactan en los beneficiarios o receptores de la producción pública, para su logro es necesario definir la cantidad y producción de la producción pública que se requiere, tanto en forma directa o indirecta. Y es a este nivel donde se lleva a cabo la asignación de recursos. No es viable asignar recursos por resultados en el presupuesto. Por ejemplo, la asignación de recursos en el presupuesto de un programa de atención materno infantil no se realiza en función del indicador que refleje la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad materno infantil, sino con base en la cantidad de madres y niños atendidos. Lógicamente la reducción de dichas tasas se podrá alcanzar en función de la cantidad y calidad de servicios que se presten a dichos usuarios en efectores de salud y también con base en impacto de otros tipos de producción pública, como las vinculadas con la nutrición y con el nivel de formación educativa de los ciudadanos del país.

En la práctica es necesario considerar que esas relaciones entre producción y resultados son multicausales, pudiendo presentarse las siguientes situaciones (Sotelo 2016):

- a. Un producto puede tener efectos en más de un resultado.

⁹ El primero de los cinco componentes arriba mencionados

¹⁰ En manuales y normas metodológicas del presupuesto por resultados elaborados en varios países latinoamericanos se indica que la asignación de recursos a programas se realiza con base en los resultados, aspecto que veremos más adelante es inaplicable

- b. Un resultado puede ser consecuencia de varios productos, incluso de instituciones diferentes
- c. Un resultado puede ser consecuencia de varios productos y también de medidas de política
- d. Un resultado se puede ver afectado por otro/s resultado/s, incluso por variables de impacto de otros procesos.
- e. Una medida de política puede afectar a resultados, a impactos e incluso a productos
- f. Un resultado puede tener un impacto, o varios.
- g. Un impacto puede derivar de un resultado, o de varios.
- h. Un resultado puede ser consecuencia exclusivamente de una medida de política
- i. Los impactos pueden retroalimentarse entre sí.

Si la definición de resultado es la amplia y comprehensiva como la que se presenta, se puede señalar que el presupuesto basado en resultados adiciona a las características del presupuesto por programas el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

En síntesis, no se considera correcto plantearse al presupuesto por programas y al presupuesto basado en resultados como dos técnicas contradictorias.

Para la identificación del proceso de producción pública y su vinculación con los recursos se utiliza las categorías de la técnica del presupuesto por programas como insumo (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra).

Es necesario que la utilización de esta técnica haga posible reflejar la red o matriz de producción institucional y, por tanto, las relaciones insumo-producto existentes, así como las relaciones entre los productos que se originan en el ámbito de las instituciones públicas.

De esta manera será útil para aportar elementos de juicio, que les posibilite a los niveles políticos y gerenciales tomar decisiones orientadas a definir e instrumentar las políticas previstas en los planes, tomando en consideración las características de los procesos productivos públicos, la disponibilidad de recursos físicos y financieros y los procesos existentes en materia de administración de los mismos.

Es por ello que últimamente se ha ampliado la denominación del presupuesto por programas a **presupuesto por programas orientado a resultados**. No se puede volver a incursionar en una visión de la técnica presupuestaria unidimensional. El problema no es cambiar de nombre de las técnicas para que, en lo esencial sigamos señalando implícita o explícitamente que las mismas deben reflejar "lo que se hace con los recursos asignados".

Para cumplir con la multifuncionalidad mencionada en el punto anterior es necesario que la técnica presupuestaria que se utilice posibilite expresar la producción pública, la vinculación de la misma, por un lado, con los resultados intermedios y finales previstos en los planes de desarrollo y por el otro, con los recursos físicos y financieros que requiere. A su vez, se requiere una clara identificación de las unidades administrativas responsables de llevar a cabo los respectivos procesos productivos con los recursos asignados.

Para finalizar, cabe hacer la siguiente reflexión. Creer que el uso de nuevas técnicas presupuestarias y el desarrollo de indicadores mejoran per se la calidad en la fijación de políticas es una visión excesivamente simple. Las técnicas presupuestarias ayudan al proceso de fijación de políticas, son importantes métodos de trabajo, pero por sí solas no reemplazan la calidad en la definición de políticas como expresión de instrumentación de las demandas de la sociedad.

Por otro lado, las técnicas presupuestarias podrán alcanzar los objetivos de ser instrumentos que coadyuven a mejorar la gestión pública en la medida que se remueven las rigideces en la administración de recursos humanos y materiales durante la ejecución presupuestaria, sin perder el necesario control que se requiere de los mismos. Si ello no se produce cualquier cambio de técnica presupuestaria no será de utilidad y la presupuestación basada en resultados será una frustración más.

D LA CADENA DE VALOR

En varios de los países que vienen instrumentando modelos de gestión para resultados se emplea como herramienta de programación y seguimiento la matriz o marco de estructura lógica. Este mecanismo - utilizado para la formulación y seguimiento de proyectos a ser financiados por los organismos internacionales - posibilita programar a nivel micro la gestión vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. Si bien ha sido y es útil para la programación de proyectos de inversión, con fechas de inicio y finalización determinados, no reúne, a nuestro entender, los requisitos para cubrir toda la problemática integral de la gestión pública.

En primer lugar, la mayoría de las acciones estratégicas que ejecuta el sector público son de carácter permanente, lo que no significa que se trate de acciones rutinarias ya que responden al cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Así se tiene, entre otros casos, la prestación de los servicios de salud, educación y asistencia social, investigación, mantenimiento de infraestructura y el fomento y regulación de actividades productivas. A través de las mismas se producen bienes y se prestan servicios que contribuyen a la obtención de resultados previstos en las políticas de desarrollo contempladas en los planes.

En segundo lugar, las relaciones resultados-productos no son lineales y causales. Un mismo producto de responsabilidad de una institución puede orientarse al logro de varios resultados asignados a diversas instituciones e inclusive al sector privado y un mismo resultado puede obtenerse a través de producción a cargo de diversas instituciones públicas. Así, por ejemplo, el servicio de educación secundaria contribuye al logro de resultados tanto en materia "tasa de cobertura educativa", como de "incremento de la oferta de trabajo especializado" y de "disminución de la inseguridad". Por otro lado, el resultado "disminución de la tasa de deserción" se alcanza con la "prestación de los servicios de enseñanza", "servicios de alimentación escolar" y "servicios médicos escolares".

El concepto de valor público extraído del concepto de valor privado fue definido inicialmente por Moore (1998) como el conjunto de actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la sociedad. A partir de allí fueron múltiples las definiciones dadas a este concepto que se sintetizan, a nuestro entender en forma muy gráfica, en la siguiente: "Valor público, significa, pragmáticamente, hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios y de los directivos políticos" (Orellana, Probidad Chile).



Fuente: Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2012)

La cadena de valor público es una metodología de programación y análisis capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procuran obtener, así como los productos, procesos y recursos que se organizan con este propósito. La cadena de valor del sector público además de la producción de bienes y servicios contempla otro tipo de acciones que se

denominan "direccionalidad o priorización de políticas" y medidas de regulación" (Sotelo 2012). Por tanto, se considera que la cadena de valor público es una herramienta idónea para expresar toda la problemática integral de la gestión pública en general y del sistema presupuestario y de sus vinculaciones con la planificación y la administración, en particular.

La direccionalidad de las políticas implica seleccionar, definir y explicar los problemas que son relevantes para la agenda de gobierno y elaborar las estrategias e instrumentos para enfrentarlos. Una parte sustancial de la actividad política consiste en comunicar, ajustar y precisar estas direcciones

La adopción de medidas de regulación tiene por objeto modificar, orientar y/o regular los comportamientos de los actores en una determinada área de política y que se expresan en decisiones o normas, producidas por autoridades u órganos competentes
Por último, el modelo de la cadena de valor público agrupa los efectos esperados de la producción pública en dos categorías:

- ✓ Los efectos más directos son denominados resultados y, en general, se vinculan con la proporción esperada de usuarios alcanzados por los servicios (cobertura) y/o la naturaleza de los cambios que se espera que éstos produzcan en aquellos.
- ✓ Los efectos más indirectos pretendidos por las políticas se denominan impactos y son los que se procuran lograr como consecuencia de los cambios producidos en los usuarios a los que se prestan los servicios.

Tradicionalmente se clasifican los resultados en intermedios y finales¹¹. En ambos casos se identifican a través de indicadores y contienen períodos definidos para su instrumentación.

El resultado intermedio contiene las variables económicas y sociales que se han de modificar como consecuencia de la producción pública y que normalmente se materializarán en varios ejercicios presupuestarios.

El resultado final, es la categoría superior que cuantifica los efectos finales que se logran, a través de la consecución de los resultados que se alcanzan en una determinada institución o por la acción combinada de otras instituciones públicas y el sector privado. Este indicador expresa el resultado final que posibilita el logro de las políticas.

D VARIABLES UTILIZADAS EN LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ORIENTADO A RESULTADOS¹²

En este punto se analizan las variables centrales que caracterizan al presupuesto por programas orientado a resultados, dentro de las cuales se encuentran las que posibilitan vincular el presupuesto con variables utilizadas en la planificación. Dichas variables son producto, insumo y sus interrelaciones y unidades ejecutoras, siendo los resultados el marco de referencia para la definición de productos e insumos y la asignación de responsabilidades a las unidades ejecutoras.

El “inicio o parte derecha” de la cadena de valor público refleja, en el ámbito institucional público, los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas y que se expresan en los bienes y servicios producidos, así como el financiamiento a sectores de la sociedad para el cumplimiento de políticas. Dicha producción y financiamiento se orientan a contribuir a la obtención de los resultados e impactos previstos en las políticas de desarrollo, así como son la base para la determinación de los recursos reales y financieros requeridos y utilizados.

1 Producto

Una de las debilidades habituales en el proceso presupuestario, en especial en la etapa de formulación, tiene lugar en el proceso de identificación, definición y medición de la producción. El tema adquiere importancia por el lugar central que ocupa el concepto de producción pública y su vinculación con el modelo de agregación de valor público. Un empleo inadecuado de los conceptos vinculados a la producción pública puede inducir a errores en otros aspectos del presupuesto, a

¹¹ Para un mayor detalle de resultados finales e intermedios ver Notas Técnicas - Dirección de Presupuestos de Chile -2004

¹² Este capítulo expresa una versión resumida y, a la vez actualizada de: Matus C., Makón M. y Arrieche V. Bases Teóricas del Presupuesto por Programas –AVPP –Caracas 1979.

saber: la definición de las estructuras programáticas, la asignación de recursos, o el análisis de la contribución de los programas presupuestarios a las políticas públicas.

La definición de la producción pública, sin tomar en consideración los resultados contemplados en los planes es uno de los elementos que caracteriza a la tradicional desvinculación entre la planificación y el presupuesto. Por otro lado, la definición de resultados como la base para la asignación de recursos en el presupuesto es impracticable, ya que no existe una relación directa entre resultados y asignación y uno de recursos físicos y financieros. Las relaciones se dan entre productos y resultados. Los conceptos de producción pública y de resultados son diferentes pero están estrechamente interrelacionados pues los segundos ¹³son consecuencia de los primeros.

La producción pública está conformada por los bienes y servicios que las instituciones públicas entregan a beneficiarios para satisfacer en forma integral o parcial sus necesidades, así como por los bienes y servicios internos que las instituciones requieren para su funcionamiento. Las relaciones entre la producción pública en el ámbito de una institución constituye la red de producción de la misma, la que asume diversos tipos de conformación de acuerdo a las características de dichas relaciones y de los productos involucrados

Por tanto, el proceso productivo público es complejo, pero necesario de ser claramente identificado, ya que la distinción de los diversos tipos de producción pública y de sus interrelaciones en los procesos productivos tiene que satisfacer dos objetivos básicos: a) definir la vinculación de dicha producción con las políticas y planes y por tanto, lograr que el presupuesto sea un instrumento de la planificación y b) servir de base para asignar y administrar los recursos físicos y financieros que requiere dicha producción, es decir, que el presupuesto sea un instrumento de administración y gerencia.

El cumplimiento de estos objetivos delimita el campo de la identificación de la producción pública a los aspectos relevantes y evita la proliferación de indicadores, que puedan oscurecer la visibilidad de lo esencial de la gestión pública y no agregan valor al proceso de definición, seguimiento y evaluación del presupuesto público.

Cabe aclarar que no en todos los casos es posible cuantificar la producción o no es relevante para asignar recursos físicos y financieros. En el primer caso se tiene la producción terminal que se origina en las acciones de regulación, tales como elaboración de normas legales o políticas. En el segundo caso cuando se trata de micro producciones como tales como reuniones, audiencias, visitas que no son variables útiles para el cálculo de los recursos físicos y financieros. Una clara identificación de la producción cuantificable requiere la utilización de los siguientes tres componentes básicos:

Denominación

La denominación debe describir la acción que caracteriza la naturaleza del bien o servicio, acompañada del nombre que define su materia. Ejemplo: Enseñanza primaria y Asistencia técnica en prácticas de cultivos

Unidad de medida

La unidad de medida expresa la forma en que se mide la producción. Ejemplos: Alumno inscrito y Agricultor atendido

Cantidad

La cantidad refleja la cuantificación física de las unidades de medida. Ejemplos 25.000 alumnos o 100.000 hectáreas

La complejidad de la producción pública y las distintas formas en que se relacionan hace necesario efectuar una clasificación de la misma que, en primera instancia los divide en **terminales e intermedios**.

¹³ Ver definiciones de resultados en el punto anterior

1.1 **Productos terminales**

Los **productos terminales** son aquellos bienes y servicios que constituyen la culminación de los procesos productivos a nivel institucional. Consisten en los bienes y servicios que justifican la existencia de una institución, ya que se vinculan directamente con su misión o razón de su existencia y constituyen nudos terminales de la red de producción en ese ámbito. Se entregan a agentes económicos, sociales e institucionales—sean del sector público o del sector privado - y **satisfacen en forma integral su demanda**. Por tanto, un producto terminal no sufre ningún otro proceso de transformación en la institución que lo origina. Estos productos son los que se vinculan con los resultados previstos en las políticas o planes gubernamentales. Ejemplos de ellos son: i) capacitación en prácticas de cultivos, ii) enseñanza primaria, iii) atención médica.

Como apoyo a esta concepción de producto terminal se transcribe la siguiente afirmación¹⁴ “Para calificar a algo de producto, éste debe ser capaz de lograr el resultado esperado, pero ello no significa necesariamente que cada unidad de producto alcanzará con éxito el resultado. Considérese el ejemplo del tratamiento médico proporcionado a la víctima de un accidente, que muere a pesar de recibir con toda exactitud y oportunidad el mejor tratamiento disponible. No sería razonable decir bajo esas circunstancias que el paciente no recibió un servicio (producto). El mismo punto aplica a la educación, donde a pesar de recibir una instrucción excelente, algunos estudiantes aprenden poco mientras que otros sobresalen. A ese respecto, para considerarse producto, un servicio debe ser completo. Otro buen ejemplo es la vacuna contra el tétano; se deben recibir las tres inyecciones para que el organismo desarrolle inmunidad. Por lo tanto, se deben medir los productos del tratamiento contra el tétano en términos de la cantidad de personas que reciben la vacuna completa. De lo contrario, se terminaría contando actividades (tratamientos incompletos, por ejemplo) que no pueden producir beneficio alguno para el cliente/la comunidad” A su vez, los productos terminales se pueden clasificar - de acuerdo al período de su ejecución - en: **acabados y en proceso**.

Son **productos terminales acabados** aquella parte de los bienes y servicios cuya producción culmina en un ejercicio presupuestario. Por ejemplo, la enseñanza primaria exige 6 años de estudios y, en cada año un cierto número de estudiantes egresa de dicho nivel de enseñanza; ese número de egresados constituye un producto acabado en dicho ámbito. Otro ejemplo puede derivarse del caso de la construcción de viviendas donde, en un mismo ejercicio presupuestario, existe un cierto número de viviendas en proceso de construcción, pero sólo una parte de ellas serán viviendas terminadas y constituirán un producto acabado listo para ser entregadas a los beneficiarios. Este tipo de producción se vincula directamente con los resultados previstos pero no es la base para la definición de los recursos físicos y financieros.

Son **productos terminales en proceso**, aquellos cuya producción se lleva a cabo en varios ejercicios presupuestarios. Siguiendo el ejemplo anterior, es indispensable conocer el total de alumnos en enseñanza primaria y el total de viviendas en construcción. La producción terminal en proceso es la base para el cálculo de la producción intermedia y por tanto de los insumos físicos y financieros que son necesarios para la realización de la gestión productiva.

Uno de los errores frecuentes es la **definición incorrecta de la producción terminal**. Suele incluirse dentro de esta categoría bienes o servicios que no son, en sentido estricto, terminales. Existe la propensión a definir automáticamente como terminal a cualquier prestación que una institución entregue de manera directa a la comunidad. Esta tendencia es comprensible, ya que para la técnica del presupuesto por programa, *producto terminal* es todo bien o servicio que una institución entrega a terceros para contribuir directamente a la satisfacción de necesidades sociales (o bien, a las demandas de otras entidades) y que, por tanto, ya no sufre transformación alguna dentro de la red de producción del organismo.

Una estrategia metodológica para identificar los productos terminales es analizarlos en el conjunto de la red productiva. El producto terminal no sólo no tiene transformación ulterior en la institución sino que, además, es el último eslabón del proceso productivo. De modo que un

¹⁴ Robinson Marc – Manual de Elaboración de Presupuesto Basados en Resultados – CLEAR – Pág. 26

producto, aun cuando salga de la institución y sea consumido por un usuario, si condiciona un producto ulterior, es decir, si fue concebido en función de un producto y contribuye con su gestación, deberá ser entendido como intermedio. Para ello se debe analizar la relación entre productos.

Es conveniente introducir una precisión que no estaba contemplada en los textos originales de la técnica presupuesto por programa. El carácter “intermedio” de algunos productos, se determina por su ubicación en la red de producción, más que por que el hecho de que sean consumidos dentro o fuera de la institución; de modo que se puede distinguir entre *productos intermedios internos* y *productos intermedio externos*¹⁵.

Los productos terminales, en cambio, son siempre externos, como se puede apreciar en tabla siguiente.

Producto	Interno	Externo
Terminal	/	Bien o servicio que la institución entrega a terceros para contribuir directamente a la satisfacción de necesidades sociales (o bien, a las demandas de otras entidades) y que, por tanto, ya no sufre transformación alguna dentro del organismo
Intermedio	Bien o servicio cuya producción condiciona directa o indirectamente a un producto terminal y que se consume dentro de la institución	Bien o servicio dirigido a usuarios externos que lo consumen fuera de la institución, cuya producción condiciona directa o indirectamente a un producto terminal

1.2. Productos intermedios

Los productos intermedios están constituidos por los *bienes y servicios que contribuyen en forma directa o indirecta al logro de la producción terminal* y pueden ser internos o externos, tal como se muestra a continuación.

	Directos	Indirectos
Internos	Contribuyen al logro de una producción terminal pero no se suministran directamente a los beneficiarios	Contribuyen al logro de varias producciones terminales pero no se suministran directamente a los beneficiarios
Externos	Se suministran a los beneficiarios como parte de un producto terminal	Se suministran a los beneficiarios como parte de varios productos terminales

¹⁵ Las características de los productos intermedios se analizan en el punto siguiente

a. Productos intermedios directos

Son aquellos que posibilitan el logro de una determinada producción terminal y se pueden clasificar en externos e internos.

a.1 Productos intermedios directos externos

Son los que se suministran a los beneficiarios, pero no logran satisfacer integralmente su demanda ya que su ejecución es parte del proceso de elaboración de un producto terminal.

Su producción es requerida para obtener la producción terminal y, en consecuencia, constituyen nudos intermedios de la red de producción de una institución.

Por tanto son productos parciales con relación a la producción terminal que condicionan.

A título de **ejemplo** para los siguientes *productos terminales* serían **productos intermedios directos externos**:

- i) **para servicios de extensión agrícola**: dictado de cursos/talleres sobre mejoras de prácticas de cultivos, suministro de semillas certificadas;
- ii) **para servicios de enseñanza primaria**: dictado de clases, supervisión de planteles;
- iii) **para combate al tráfico y consumo de droga**: operativos de combate al tráfico de drogas;

a.2 Productos intermedios directos internos

Son aquellos que contribuyen al logro de una producción terminal pero *no se suministran directamente a los beneficiarios*. Ejemplos de ellos son las acciones de conducción que se realizan para obtener una determinada producción terminal, así como los estudios, investigaciones y otro tipo de acciones que se realizan internamente para obtener dicha producción.

Siguiendo los casos anteriores serían productos **intermedios directos internos**:

- i) dirección y coordinación de extensión agrícola y elaboración cartillas de capacitación;
- ii) dirección y coordinación de educación primaria y
- iii) dirección y coordinación de combate a las drogas,
- iv) capacitación a personal, investigaciones e instrucción
- v) cuidado del escuadrón canino antidroga.

b. Productos intermedios indirectos

Contribuyen al logro de más de una producción terminal o final y pueden también clasificarse en externos e internos.

b.1 Productos intermedios indirectos externos

Se producen o prestan a beneficiarios para el logro de varias producciones terminales o finales. Por ejemplo: producción de textos escolares en una imprenta del Ministerio de Educación que se suministran a los alumnos de los diversos niveles de enseñanza o servicios de laboratorio tanto para consulta externa como para hospitalización.

b.2 Productos intermedios indirectos internos

Son los que no se prestan directamente a los beneficiarios y pueden ser *centrales o comunes* en un determinado ámbito institucional.

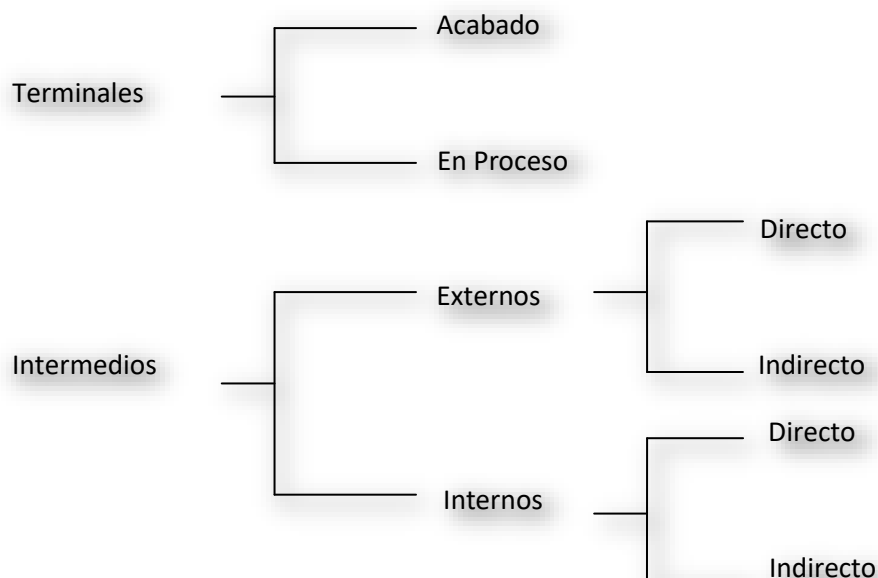
- i) **productos intermedios indirectos centrales** son la dirección y coordinación a cargo de la máxima autoridad de la institución y los servicios transversales de apoyo a toda la institución, tales como planificación, presupuesto, recursos humanos, recursos materiales, servicios jurídicos y de mantenimiento.
- ii) **productos internos intermedios comunes** son las acciones de coordinación y apoyo a dos o más producciones terminales de la institución pero no a todas.

En todos los casos **la cuantificación de la producción intermedia** es la base para el cálculo de los recursos humanos, servicios y bienes que se requieren para lograr dicha producción y, por tanto, es el requisito esencial para la determinación de gastos y costos por productos.

Si se trata de productos intermedios directos la suma de sus gastos y costos determina los gastos y costo de la respectiva producción terminal.

Si se trata de productos intermedios indirectos, para la determinación de gastos y costos de la producción terminal es necesario el empleo de criterios de distribución, aplicando métodos de determinación de costos¹⁶

En síntesis, los productos que se generan en las instituciones públicas se clasifican así:



2. Insumo

Los insumos están constituidos por los servicios de los recursos humanos, materiales, servicios no personales y maquinaria y equipos que se utilizan en los procesos productivos públicos y cuya combinación en cantidades y calidades adecuadas posibilitan la producción de bienes y servicios.

En este punto es necesario distinguir el insumo presupuestario, denominado tradicionalmente gasto, del insumo costo.

El concepto de **insumo-presupuestario** se refiere a los bienes y servicios que se programan adquirir en un ejercicio presupuestario, con el objetivo de dotar a las instituciones públicas de la capacidad productiva necesaria para la obtención de bienes y servicios. La valorización financiera de dichos bienes y servicios constituyen los gastos necesarios para dicha producción y son los que son objeto de aprobación por el Poder Legislativo y sobre los cuales se efectúa la rendición de cuentas anuales desde el punto de vista financiero.

El concepto de **insumo-costo** está conformado por la valorización monetaria del conjunto de bienes y servicios que se consumen o utilizan en el proceso productivo anual. Así por ejemplo, la depreciación de edificios y equipos es un costo imputable a la producción debido a que expresa el uso de dichos bienes en el proceso productivo. Otro aspecto que caracteriza el concepto de insumo costo es el referido a la adquisición y utilización de materiales de consumo, tales como medicamentos, útiles de oficina, artículos escolares. En este caso, el concepto de insumo costo se

¹⁶ Para analizar criterios de distribución de costos ver: Calle Raúl y Makón Marcos - La estimación de costos en las entidades del sector público: una propuesta metodológica - Revista No. 78 de la Asociación Internacional de Presupuesto Público - Marzo-Abril 2012

refiere a la utilización total o parcial de dicho material, independientemente del ejercicio presupuestario en que fueron adquiridos.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que no todos los gastos son costos, ni todos los costos son gastos. Por tanto, es necesario reclasificar los gastos distinguiendo los que se incorporan al cálculo de costos de aquellos que, por su propia naturaleza, no forman parte de dicho cálculo. Por ejemplo, no se incorporan al costo el valor de los bienes muebles e inmuebles adquiridos (insumo presupuestario) pero si su depreciación que es un insumo costo. Tampoco forman parte de los costos de una institución pública las transferencias otorgadas para financiar gastos de instituciones públicas, los intereses de la deuda originados en desembolsos para apoyo presupuestario y los gastos que corresponden a ejercicios anteriores.

En el caso de los recursos humanos y de los servicios no personales, el gasto y el costo durante el ejercicio presupuestario expresan valores similares.

3. Relaciones entre insumos y productos

En el ámbito presupuestario se puede definir a la relación insumo-producto como:¹⁷ "... relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un determinado producto. Una relación insumo-producto expresa una de las diversas tecnologías de producción posibles para realizar el proceso de producción. Toda relación insumo-producto implica determinada relación de calidad entre los insumos y el producto. Un coeficiente de insumo-producto expresa una relación cuantitativa particular, determinada por la tecnología de producción entre un insumo (entre los varios necesarios) y el producto perseguido. Al proceso de combinar los diversos recursos reales para obtener un producto se le denomina, proceso de producción. De lo anterior se deduce que, en una relación insumo-producto, la cantidad y calidad del producto que se busca lograr, así como su tecnología de producción, definen las cantidades y calidades precisas en que son requeridos los insumos"

Por tanto, los requisitos básicos para la determinación de relaciones insumo-producto son las siguientes:

- a)** Definición de las características cualitativas de los productos y su ubicación en los procesos productivos (externo o interno y dentro de los primeros si se trata de terminales o intermedios) y los tipos de productos no cuantificables (por ejemplo, los productos terminales de las acciones de regulación que se expresan en leyes u otras normas legales o administrativas)
- b)** Identificación de los tipos de insumos físicos que requiere cada producción. En todos los casos deben incluir el total de insumos que requieren.
- c)** Productos a los cuales se asignará primariamente los insumos físicos y productos cuyos insumos son agregaciones de los primeros

Continuando con los productos mencionados en el punto anterior, se presentan a continuación los tipos de insumos que se requeriría en cada caso:

a. Para servicios de extensión agrícola

Productos intermedios directos externos

- **Dictado de clases sobre mejoras de prácticas de cultivos**
 - Técnicos docentes
 - Viáticos (comida y alojamiento)
 - Combustible y lubricantes
 - Vehículos y repuestos

¹⁷Ibidem 10

- **Suministro de semillas certificadas**
Ingenieros agrónomos
Personal técnico auxiliar
Semillas certificadas de variedades comerciales
Cartillas instructivas para el mejoramiento genético del cultivo
Combustible y lubricantes
Viáticos (comida y alojamiento)
Vehículos y repuestos

Productos intermedios directos internos

- **Dirección y coordinación de extensión agrícola**
Personal directivo y administrativo
Útiles de oficina
Servicios básicos de luz, teléfono y agua
- **Elaboración de cartillas de capacitación**
Personal técnico especialista en actividades agrícolas y en diseño de instrumentos de capacitación y personal administrativo
Papel
Servicios de impresión
Computadoras
Insumos informáticos

b. Para servicios de enseñanza primaria

Productos intermedios directos externos

- **Dictado de clases**
Docentes
Útiles escolares
Textos escolares
- **Supervisión de planteles**
Personal supervisor
Gastos de transporte
Viáticos (comida y alojamiento)
Papelería

Productos intermedios directos internos

- **Dirección y coordinación de educación primaria**
Personal directivo y administrativo
Útiles de oficina
Servicios básicos de luz, teléfono y agua

c. Para combate al tráfico y consumo de droga

Productos intermedios directos externos

- **Operativos al combate al tráfico de drogas**
Personal policial
Personal administrativo
Vestimenta (uniformes y calzado)
Combustibles/lubricante
Armamento/material de combate

Vehículos y repuestos
Equipos de comunicación
Escuadrón canino antidroga

Productos intermedios directos internos

- **Dirección y coordinación de combate a las drogas**
Personal directivo y administrativo
Útiles de oficina
Servicios básicos de luz, teléfono y agua

- **Investigaciones**
Personal técnico
Equipos de comunicación
Viáticos (alojamiento y comida)
Vehículos y repuestos
Combustible y lubricantes
Armamento y material de guerra

Las relaciones insumo producto se materializan tanto en su programación como en su ejecución a través de unidades administrativas denominadas unidades ejecutoras y, por tanto, es la base para la determinación de gastos directos por productos. Esta cuantificación se sustenta en los registros contables, en lo referido a gastos y en los registros administrativos, en materia de productos. La determinación de gastos por resultado, mas que un concepto operativo originado en registros preestablecidos es un concepto analítico y su cuantificación es de carácter estimativo. No puede ser utilizado operativamente en la formulación presupuestaria para la asignación de gastos por productos ni para la respectiva rendición de cuentas. La existencia de relaciones 1 a n y n a 1 entre productos y resultados¹⁸ implica lo siguiente. En el primer caso - un producto contribuye a lograr más de un resultado - hay que hacer una distribución de gastos de ese producto entre los diferentes resultados para lo cual es necesario medir el peso relativo que tiene ese producto en la obtención de cada uno de los resultados; a su vez a la obtención de esos resultados contribuyen otros productos, con lo cual se complejiza más la estimación. En el segundo caso - varios productos contribuyen al logro de un resultado, se requiere definir el peso relativo de cada producto en la obtención de dicho resultado.

En síntesis, el gasto por resultado es de difícil estimación y, a la vez, de compleja aplicación para la asignación de gastos en el presupuesto.

4 Unidad ejecutora

La unidad administrativa como parte de la estructura organizacional tiene características diferentes y, a la vez, puntos comunes con los de la unidad administrativa desde el punto de vista presupuestario. Desde el punto de vista organizacional, la unidad administrativa es parte de un sistema que se utiliza para definir jerarquías dentro de una organización, identificando puestos, funciones y mecanismos de reportes dentro de la organización. Esta estructura se desarrolla para establecer cómo opera una organización a efectos de ayudar a lograr las metas y los resultados establecidos. La estructura organizacional se presenta a través de la representación gráfica de un organigrama y, por tanto, sus ejes son las relaciones de autoridad y de división de responsabilidades y del trabajo.

Desde el punto de vista presupuestario, la unidad administrativa es la unidad ejecutora responsable de uno o varios procesos de producción y, por tanto tiene a su cargo la programación

¹⁸ Ver punto D - Cadena de Valor

y movilización de los recursos físicos y financieros que se requieren para lograr los productos, que están bajo su responsabilidad y que forman parte de la red de producción institucional.

Mientras que a nivel organizacional las relaciones entre unidades administrativas se dan en función de sus relaciones jerárquicas y de autoridad, a nivel presupuestario sus vinculaciones se originan por el tipo de producción que generan. Las unidades ejecutoras de producción terminal tienen a su cargo la producción de bienes, servicios y transferencias que constituyen nudos terminales de la red de producción institucional, mientras que las que tienen a su cargo la producción intermedia (directa o indirecta) se vinculan o relacionan con las primeras.

A efectos de clarificar estos conceptos se presenta un caso hipotético de un Ministerio de Educación. Desde el punto de vista jerárquico la máxima autoridad política es el Ministro secundado por los Viceministros de Educación Básica, Especial y Superior. Del Viceministro de Educación Básica dependen las direcciones generales de Educación Preprimaria y Primaria. A su vez las direcciones de planificación y presupuesto y de servicios administrativos dependen directamente del Ministro.

Desde el punto de vista de la responsabilidad de las unidades administrativas en el proceso de producción, las direcciones generales de educación preprimaria y primaria, a través de los establecimientos de enseñanza tienen cada una a su cargo la respectiva producción terminal (preprimaria y primaria) y los Viceministerios de Educación Especial y de Educación Superior, enseñanza especial y enseñanza superior, respectivamente.

El Ministro, como máximo conductor político de la institución no es responsable de una determinada producción terminal sino que su gestión se concentra en la fijación de políticas y en la verificación del cumplimiento de las mismas a través de toda la producción terminal del Ministerio; por tanto su producción es intermedia indirecta interna. Por otro lado el Viceministro de Educación Preprimaria y Primaria tiene a su cargo la conducción política de la enseñanza primaria y primaria, su accionar condiciona a ambos servicios terminales y, por tanto, también su producción es intermedia indirecta. Por último, las direcciones de planificación y presupuesto y de servicios administrativos apoyan a toda la producción del Ministerio y, por tanto, su producción es también intermedia interna indirecta.

Este simple ejemplo pretende demostrar que las estructuras administrativas y la estructura de los centros de producción son conceptos interrelacionados pero que responden a criterios diferentes y, a la vez, complementarios. Mientras en el primer caso se reflejan relaciones jerárquicas entre unidades administrativas, en el otro se visualiza las responsabilidades de dichas unidades en los procesos productivos y, por tanto en el cumplimiento de la producción de bienes, servicios y financiamiento.

La distinción entre estructura organizativa y estructura de unidades ejecutoras no ha sido suficientemente tratado en los desarrollos conceptuales de las técnicas presupuestarias y, por tanto, ha sido una fuente de disociación que ha obstaculizado que el presupuesto público pueda cumplir simultáneamente con su roles de instrumento de planificación y de administración y gerencia.

La asimilación mecánica de las estructuras programáticas a la organización administrativa ha originado que el presupuesto en lugar de reflejar los procesos productivos y su vinculación con las políticas de desarrollo se parezca más a un "manual de organización con asignaciones financieras". Una clara delimitación y definición de estructuras programáticas y sus consiguientes categorías programáticas es un requisito esencial para que el presupuesto cumpla con la multifuncionalidad mencionada en el punto B de este documento.

G CATEGORIAS PROGRAMATICAS¹⁹

Habiendo analizado las distintas variables que integran el presupuesto público y sus interrelaciones, en este punto se analizarán las categorías programáticas que, en la técnica del presupuesto por programas, constituyen los centros de asignación, ejecución y evaluación de recursos para obtener la producción pública.

1. Conceptos básicos

Las categorías programáticas son la expresión en los presupuestos de los productos, insumos, unidades ejecutoras y de sus interrelaciones, que operan en los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas. Por tanto, es posible definir a una categoría programática como ²⁰“... centro de producción de bienes y servicios que requiere recursos reales y financieros a ser utilizados por una o varias unidades ejecutoras, bajo determinadas tecnologías de producción”. De lo anterior se deduce que toda categoría programática debe contener como mínimo y simultáneamente:

- Bienes o servicios que origina, que pueden terminales o intermedios
- recursos humanos, materiales y financieros totales que requiere
- una o varias unidades ejecutoras, responsables de llevar a cabo el respectivo proceso productivo

Como resultado de lo anterior a continuación se presentan algunas reglas básicas para una correcta aplicación de la apertura de categorías programáticas:

- a) Si falta alguno de los tres elementos – productos, insumos y unidades ejecutoras - no se trata de una categoría programática. No pueden producirse bienes o servicios si no existen unidades ejecutoras responsables de los procesos productivos. Por otro lado, unidades ejecutoras que no cuenten con los recursos físicos y financieros necesarios para producir bienes y servicios son unidades administrativas que no están en funcionamiento.
- b) El gasto que se ha de incluir en cada categoría programática debe reflejar el total de insumos directos que requiere el respectivo proceso productivo. En el caso de que en una categoría programática la/s unidades ejecutoras estén a cargo de más de un proceso productivo y por tanto, originan más de un producto, el gasto por producto se debe estimar a través de su distribución en forma extrapresupuestaria. Considerar que cada categoría programática debe contener exclusivamente un solo producto²¹, además de ser una simplificación no necesariamente refleja la realidad en todos los casos. Una unidad ejecutora por razones de economía de escala puede estar a cargo de más de un producto.. Si para aplicar una técnica presupuestaria se requiere incrementar el costo de funcionamiento del sector público, creando nuevas unidades administrativas a efectos de lograr que cada una esté a cargo de un producto, sería necesario evaluar la utilidad de dicha técnica.
- c) Por último, la determinación de costos por productos - esencial para analizar la eficiencia de la gestión pública - es extrapresupuestaria²² y se lleva a cabo en dos etapas. En primer lugar se debe efectuar la distribución de gastos indirectos para su asignación a

¹⁹Ibidem 10

²⁰Ibidem 10

²¹ Tal como tradicionalmente se lo ha definido

²² A efectos legales y administrativos lo que se presupuesta son gastos

productos terminales y, en segundo lugar, se deben incorporar variables no presupuestarias, tales como depreciación y variaciones de almacenes²³.

La estructura programática de una institución está constituida por las siguientes categorías programáticas del presupuesto:

Programa
Subprograma
Proyecto
Actividad
Obra

Las categorías programáticas mencionadas se presentan en una jerarquía policotómica²⁴ donde el nivel más agregado es el de programa, el que se puede subdividir, en algunos casos puntuales, en subprogramas y estos en proyectos, siendo las actividades y obras las categorías programáticas de mínimo nivel. Esto significa que la relación entre una categoría superior y una inmediatamente inferior nunca es de uno a uno. Por ejemplo, para que un programa se desagregue en subprogramas deben abrirse dos ó más subprogramas; para que un programa o subprogramas se desagreguen en proyectos o actividades deben abrirse dos o más proyectos o actividades. De no ser así, se estaría en la situación de que una categoría programática de nivel inferior sería idéntica a la categoría programática de la que forma parte.

2. Programa

El concepto de programa tiene múltiples acepciones que se expresan en la vida cotidiana, tales como: anticipo de lo que se planea realizar en algún ámbito o circunstancia, temario que se ofrece para un discurso, presentación y organización de las materias de un cierto curso o asignatura, descripción de las características o etapas en que se organizan determinados actos o espectáculos artísticos.

Existen también definiciones de programas como categoría de los planes de desarrollo económico y social y como categoría programática del presupuesto. En función de ello, se considera necesario distinguir los conceptos de programa como categoría de los planes, del programa como categoría programática del presupuesto. Se trata de categorías complementarias y vinculadas pero tienen características, cobertura e indicadores de diferente amplitud.²⁵

Desde el punto de vista del proceso de desarrollo económico y social de un país, los programas previstos en los planes, expresan las políticas gubernamentales a nivel global, sectorial y/o regional y contienen o pueden estar conformado simultáneamente por producción pública, acciones requeridas a los entes no públicos, políticas y medidas de regulación y en los mismos participan una o varias instituciones públicas.

Desde el punto de vista presupuestario el programa es la categoría programática de mayor nivel de agregación en la asignación de recursos en el presupuesto.

El programa presupuestario es una derivación del o de los programas del plan y contiene los procesos productivos de cada institución pública, es decir productos, insumos y unidades ejecutoras que contribuyen al logro de resultados previstos en el o en los programas contemplados en los planes.

²³ Para un análisis de la determinación de costos ver: de Makon Marcos y Calle Raúl - La estimación de costos en las entidades del sector público - una propuesta metodológica - Revista No 78 de la Asociación Internacional de Presupuesto Público – Marzo-Abril 2012

²⁴ Entendiendo por policotómico una forma de clasificación de un conjunto – en este caso de categorías programáticas - en divisiones y en subdivisiones

²⁵ Definiciones sobre programas en los planes y en el presupuesto se encuentran en el Decreto 134-14 del 9 de abril de 2014 reglamentario de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana

Por tanto se puede definir al programa presupuestario como la categoría programática de mayor nivel de agregación en el presupuesto, a través del cual se originan bienes o servicios que satisfacen en forma integral demandas de los beneficiarios (producción terminal) utilizando recursos físicos y financieros administrados por unidades ejecutoras. Su producción contribuye en forma directa o indirecta al logro de uno o varios resultados previstos en los planes. La producción terminal de un programa puede ser cuantificable si expresa la producción de bienes y servicios. En los casos de programas responsables acciones de regulación, la producción terminal no es cuantificable

Existen otras definiciones de programas presupuestarios que se pueden sintetizar en las siguientes: i) el programa contiene exclusivamente resultados previstos en los planes y los recursos que requieren la obtención de los mismos, ii) logro de un objetivo predeterminado originado en una agregación de actividades

Considerar que lo que caracteriza a un programa presupuestario es que contiene un resultado u objetivo no es operativo pues los recursos sólo se pueden asignar y administrar con base en la producción pública y no en los efectos o resultados directos o indirectos que la misma genera, tal como se señaló anteriormente.

La segunda conceptualización no es precisa ni operativa si no se define claramente a que se refiere con el término objetivo. Este concepto puede ser utilizado para definición de resultado o de producto. Por lo tanto se superpone con las otras dos definiciones mencionadas.

3. Subprograma

Es una categoría programática que constituye en una desagregación de un programa. Cada subprograma, por sí solo, también origina producción terminal. Las características de un subprograma son las siguientes:

- la producción terminal de cada subprograma precisa, a un mayor nivel de especificidad, la producción del programa y, por tanto, es parcial en relación a ésta última;
- la producción originada por todos los subprogramas, es suma en unidades físicas, sin pérdida del significado de la unidad de medición, de la producción originada por el programa del cual forman parte;
- los insumos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros, y cada tipo de insumo de todos los subprogramas es sumable en términos de unidades físicas a nivel de programa.
- Cada subprograma cuenta con una o varias unidades ejecutoras.

La apertura de subprogramas en un presupuesto, surge, en determinados casos excepcionales, por la necesidad de precisar la composición que tiene la producción terminal que conforma el programa. Por ejemplo, el producto terminal enseñanza media conviene desagregarlo en: i) enseñanza en ciencias y humanidades; ii) enseñanza comercial; iii) enseñanza industrial, iv) enseñanza técnica agrícola; v) enseñanza normal, vi) enseñanza asistencial y estas desagregaciones originan subprogramas, si cada uno de los cuales cumple con todos los requisitos de un programa.

En otras palabras, cuando la producción terminal de un programa admite desagregaciones parciales que también son terminales, cada una de éstas origina un subprograma, siempre que existala respectivaunidad ejecutora.

4. Proyecto

Existen dos versiones del concepto de proyecto. La utilizada en los sistemas de inversiones y las que se expresan como categoría programática del presupuesto

En el sistema de inversiones

La definición más utilizada es la de: Conjunto de acciones interrelacionadas a ejecutarse en un tiempo limitado y que tiene como objetivo contar con la capacidad instalada para crear, ampliar, mejorar y modernizar una determinada producción de bienes o prestación de servicios.

En el marco de dicha definición en los sistemas de inversiones se contemplan tres tipos de proyectos:

- Similar al concepto presupuestario de la categoría programática de proyecto que se menciona más adelante.
- Similar al concepto presupuestario de gasto de capital (proyecto más maquinaria y equipo)
- Amplio ya que incluye proyectos de inversión física, de desarrollo humano, creación de conocimiento, investigación, etc con dos características:
Apertura por tipología.
Sin apertura

En el presupuesto

Conjunto de obras complementarias que tiene como objetivo a través de la construcción o ampliación de un bien de capital, crear o ampliar la producción o la prestación de servicios

Es una categoría programática cuyo producto terminal es un bien de capital y puede incluir los servicios capitalizables correspondientes (este último caso se refiere a los estudios, elaboración de anteproyectos y gastos de dirección y planificación de un proyecto). Consiste en un conjunto de obras complementarias y actividades específicas que tienen un propósito común, se planifican como conjunto y cuentan con una unidad ejecutora. El concepto de unidad ejecutora no implica la ejecución directa del proyecto, sino la responsabilidad formal de su diseño y ejecución.

El propósito del proyecto sólo se cumple al finalizar su construcción.

Sin embargo, en el caso de algunos proyectos, cada una de sus etapas puede satisfacer en forma parcial dicho propósito. Por lo general, los proyectos de cierta magnitud se presupuestan por etapas. La etapa de un proyecto no debe confundirse con la obra.

Un proyecto, excepcionalmente, puede estar constituido por una sola obra. Un proyecto no forma parte de un programa cuando su producto condiciona varios productos terminales de diversos programas de una institución o sector. Un proyecto forma parte de un programa, cuando su producto se transforma en requisito de la producción terminal de un solo programa de la institución o sector.

Consiste en un conjunto de obras complementarias y actividades específicas que tienen un propósito común, se planifican como conjunto y cuentan con un centro único de gestión productiva.

5. Actividad

Es una categoría programática cuya producción es intermedia y, por tanto, es condición de uno o varios productos terminales o intermedios.. La actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel, e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos.

En función de su relación de condicionamiento a los programas, las actividades pueden ser: a) específicas; b)) comunes; c) centrales.

a. Actividad específica

Es una categoría programática cuya producción es condición exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma o proyecto que la expresa. En el caso de un proyecto sus actividades específicas se refieren a las acciones de dirección, planificación, control e inspección de obras.

La actividad específica tiene las siguientes características:

- Su producción es intermedia directa;

- los insumos son sumables presupuestariamente a nivel del respectivo programa, subprograma o proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los subprogramas;
- todas las actividades específicas de un programa o subprograma condicionan el cumplimiento y las características de una producción terminal.

b. Actividad central

Es una categoría programática cuya producción condiciona a todos los programas de una institución o sector y no es parte integrante de ningún programa o subprograma.

Tiene las siguientes características:

- su producción es intermedia indirecta y condiciona a toda la producción terminal. Generalmente se corresponden con acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva;
- los insumos no son sumables presupuestariamente a nivel de las categorías programáticas condicionadas. Sólo son asignables por estimación extrapresupuestaria de costos.

c. Actividad común

Tiene todas las características de una actividad central, salvo que condiciona dos o más programas, pero no a todos los programas de la institución o sector.

6. Obra

Es la categoría programática de mínimo nivel, en términos de asignación formal de recursos, que expresa la desagregación de un proyecto en los diversos productos que lo componen, ninguno de los cuales por sí solo es condición suficiente para el logro del propósito del proyecto, excepto en el caso de que un proyecto esté integrado por una sola obra. La obra se descompone en trabajos que son procesos componentes del producto acabado, definido como obra.