

EMBA 2011

LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO
NACIONAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.

CASO: CUENCA MATANZA RIACHUELO

Autor: GAGLIARDO, Gabriela

Tutor: RUIZ ALBIDE, Gustavo

Lugar: Buenos Aires

Fecha: Junio de 2014

A Nicolás
A mis padres
A Lucas

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor, Gustavo Ruiz Albide, por su respaldo y dedicación, por haberme dado ánimo y por sus valiosas sugerencias e ideas.

A todas las personas entrevistadas y encuestadas por haberme prestado su tiempo y orientado con sus comentarios.

A Nicolás Fischetti Tobar por acompañarme en este proceso en forma incondicional, por su paciencia y comprensión.

A Lucas Gincerain que creyó en mí y me dio la oportunidad de crecer profesionalmente.

A la Universidad Torcuato Di Tella, profesores y Graciela, por su dedicación y por brindarme sus conocimientos.

A mis compañeros de EMBA2011, especialmente a Flavia Breccia, mi amiga, que hemos compartidas innumerables horas de estudio.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta tesis, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.

PREFACIO

Año tras año, el análisis del presupuesto público, como instrumento de la administración pública, ha sido objeto de numerosos trabajos de investigación, y ha ido evolucionando su metodología de planificación, ejecución y evaluación y control, para ser concebido como un proceso de gestión orientado a resultados y de medición de desempeño de la gestión de las instituciones públicas.

Por lo que, los organismos públicos son los responsables de una determinada producción de bienes y servicios públicos (producto) y para ello, utilizan insumos financieros, humanos y materiales, asignados a través del presupuesto y destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados).

Actualmente, se habla de implantar la técnica presupuestaria de gestión por resultados que se basa en la justificación de los gastos en función de los resultados finales, con una planificación estratégica situacional por parte de las altas autoridades y una reingeniería de procesos a nivel de direcciones operativas, obteniendo una mayor eficacia y eficiencia del presupuesto público como herramienta de administración.

Por lo tanto, es muy importante, identificar las necesidades públicas que definirán las políticas públicas, y así responder a mayores exigencias de rendición de cuentas, en relación, a los resultados obtenidos y al nivel de satisfacción de esas necesidades.

El objetivo general de la presente tesis fue comprender cuáles son las dificultades y los desafíos que presenta el Presupuesto Público Nacional, como instrumento de Política Pública, para la implementación de la técnica presupuestaria, gestión por resultados, que pueden limitar el ejercicio de una gestión y administración pública, eficaz y eficiente, capaz de contribuir a la recuperación de un recurso natural, como es la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), que ha sido territorio de contaminación, desde los primeros tiempos de

colonización, durante más de 200 años, y al bienestar social de aproximadamente 8.000.000 de personas que viven en situación crítica.

Para ello, se realizó un análisis técnico y administrativo de los presupuestos públicos del Servicio Administrativo Financiero de Apoyo a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros (SAF342), durante el período 2010-2012, un estudio sobre la bibliografía en materia de presupuestos públicos y de revistas digitales especializadas, una encuesta al personal de las áreas de presupuesto y contabilidad y entrevistas a funcionarios de los Organismos intervinientes en las distintas etapas del proceso presupuestario.

Los resultados obtenidos en el marco de este trabajo de tesis indican que:

1.- Existe un alto nivel de conocimiento sobre la técnica presupuestaria de gestión por resultados entre autoridades de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los servicios administrativos financieros; mientras que, el personal de las áreas de presupuesto y contabilidad, de estos últimos, no estarían tan familiarizados;

2.- Si bien se han hecho pruebas pilotos y se han implementado algunos aspectos de la técnica gestión por resultados basado en la incorporación de indicadores económicos en los algunos servicios administrativos financieros, los servicios aún deben adaptar sus procedimientos y sistemas y capacitar al personal de las áreas específicas presupuestarias para alcanzar la plena aplicación de esta técnica;

3.- Se está trabajando en la Argentina en dos programas para la implementación de la técnica de gestión por resultados: el Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP), llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros, basado en el planeamiento y el Programa de apoyo a la implementación de la Gestión por Resultados (PRODEV) realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, basado en la gestión presupuestaria.

4.- Las mayores dificultades son: 1) la falta de capacitación de los servicios en materia de planeamiento y de gestión presupuestaria 2) las metas físicas no reflejan las políticas públicas y 3) la falta de evaluación de resultados y de desvíos para poder comprender en qué medida se cumplen las políticas y en su caso, proponer mejoras y 4) los cambios frecuentes de jefes y autoridades.

5.- Los principales desafíos son: 1) una mayor capacitación de los servicios administrativos financieros, 2) la creación de un sistema que permita fomentar las herramientas planificadoras que trasciendan los gobiernos, para luego presupuestar en función de esa planificación, y 3) el desarrollo de indicadores económicos representativos de la política pública que permitan ser leídos y entendidos por toda la población, a fin de concluir si se cumple o no la política definida y el impacto de la misma en la satisfacción de las necesidades públicas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Enunciado del Problema	1
Justificación y Delimitación de la investigación	2
Objetivo	5
Hipótesis	5
Desarrollo de la investigación	5
CUERPO TEÓRICO.....	6
CAPÍTULO I: SISTEMA PRESUPUESTARIO.....	6
1.1. Definición	6
1.2. Evolución del Sistema Presupuestario en Argentina.....	9
1.3 Técnica presupuestaria adoptada por la Argentina.....	15
1.4. Proceso presupuestario: etapas.....	18
Primera etapa.....	18
Segunda etapa	22
Tercera etapa	23
Cuarta etapa.....	24
CAPÍTULO II: GASTO PÚBLICO	26
2.1 Clasificación del gasto.....	27
2.2 Programación de le ejecución del gasto público	29
2.3 Etapas de la ejecución del gasto público: momentos.....	30
2.4 Eficiencia y eficacia	31
CAPÍTULO III: ORGANISMOS	32
AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO	33
Antecedentes: descripción y facultades	33
SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO DE APOYO A LA ACUMAR..	37
Antecedentes: descripción y facultades	37
CUERPO EMPÍRICO	39
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	39
Análisis técnico administrativo: descripción y resultados	40
Encuestas: descripción y resultados	50
Entrevistas: descripción y resultados.....	54

CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXO I - CRÉDITO INICIAL	65
ANEXO II - CRÉDITO VIGENTE.....	65
ANEXO III - CRÉDITO DEVENGADO	65
ANEXO IV: ENCUESTA	66

INTRODUCCIÓN

Enunciado del Problema

El Presupuesto Público es una herramienta de gestión del Estado que afecta la vida cotidiana de la ciudadanía, ya que, por su intermedio, se determina la producción de bienes y servicios que el poder ejecutivo desea realizar en un período de tiempo, es fundamentalmente cuantitativo con componentes cualitativos; es decir, se traduce en cifras lo enunciado en los planes de gobierno en relación al corto plazo.

Tradicionalmente se definía al presupuesto público como un instrumento meramente financiero que enumeraba los gastos que demandaba el programa de gobierno para un período determinado, generalmente, un año. En nuestro país esta técnica presupuestaria se utilizó hasta mediados de la década del 60 y a partir de allí se inicia la instrumentación de la técnica de presupuesto por programas que planteó una profunda transformación del sistema presupuestario, ya que no sólo se plantea lo que el Estado gasta sino también en qué lo gasta, para qué lo gasta y cómo lo gasta. Así, surgió un enfoque integral del presupuesto que a partir de la década del 90 una serie de leyes acompañaron el proceso de cambio.

El presupuesto por programa (PPP) se ha definido como “...una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, los recursos necesarios para producir y proveer bienes y/o servicios destinados a satisfacer, de manera eficiente, necesidades de la comunidad durante un período establecido”¹, bajo el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Este cambio de concepto radica en la importancia que adquiere la capacidad con que las instituciones públicas afrontan el

¹ Oficina Nacional de Presupuesto (2011, Junio). *Manual presupuestario, El sistema presupuestario de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Recuperado de: [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales /el_sistema_presupuestario_publico.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf), el día 25 de Octubre, 2013.

proceso presupuestario siendo fundamental para que las mismas puedan alcanzar una gestión eficiente y eficaz.

Actualmente, se habla de implantar la técnica presupuestaria de gestión por resultados que se basa en la justificación de los gastos en función de los resultados finales, con una planificación estratégica situacional por parte de las altas autoridades y una reingeniería de procesos a nivel de direcciones operativas. Resultados que, trascienden el ámbito de la institución, y que deberían generar cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida del ciudadano.

En este sentido, será necesario entender el presupuesto y su proceso de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control, y poder identificar las dificultades y desafíos del presupuesto público nacional como instrumento de la política pública para poder cumplir con el principal rol del Estado de prestador de bienes y servicios públicos (como Educación, Salud o Promoción Social) y así mejorar la calidad de vida de los habitantes, en este caso, de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR).

Por lo tanto, este modelo orientado a resultados, tiende a revalorizar la técnica de presupuesto por programa como herramienta de gestión, fortaleciendo las relaciones entre las políticas planteadas (objetivos), las asignaciones de recursos, el logro de metas (productos) y la evaluación del cumplimiento de los objetivos (resultados), a fin de responder en forma eficiente y eficaz las demandas sociales.

Justificación y Delimitación de la investigación

En definitiva, el presupuesto público como herramienta cumple varias funciones como instrumento de gobierno, como instrumento de programación económica y social, como instrumento de administración, como acto legislativo y como documento², permitiendo:

² Oficina Nacional de Presupuesto (2011, Junio). *Manual presupuestario, El sistema presupuestario de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, el día de 25 Octubre, 2013.

- Identificar, a la sociedad en su conjunto, las políticas públicas trazadas en un período determinado, dando a conocer los bienes y servicios que serán producidos y los recursos financieros y físicos que dicha producción demandará.
- Tomar decisiones, donde un gobierno puede ratificar o rectificar su rumbo.
- Evaluar y controlar al poder ejecutivo, desde el poder legislativo, como representante de los ciudadanos y el poder judicial solicitando rendición de cuentas de las políticas públicas establecidas.

El desarrollo de esta tesis se centralizará en la política pública, saneamiento de la CMR, cuenca cuyo nombre se debe al principal río colector, el Matanza Riachuelo, que ocupa una extensión de 2.338 km², con una longitud del cauce principal aproximada de 70km y una longitud de red fluvial de 762,52m² y es colectora de 60 afluentes³. La cuenca se divide en tres secciones:

- Cuenca alta, que ocupa los partidos de Marcos Paz, Cañuelas, General Las Heras, San Vicente, Ezeiza y una pequeña parte de La Matanza. Presenta un uso de suelo predominantemente rural o periurbano, con dominio de actividades primarias (agricultura, ganadería, criaderos: de aves, conejos, entre otros) y algunas actividades industriales relacionadas al rubro alimentación (lácteas, agroindustriales) y ladrilleras, entre otras.

- Cuenca Media, comprende los partidos de La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría y una pequeña porción de los partidos de Morón, Merlo y Presidente Perón. El uso del territorio es complejo ya que combina la presencia de distintas áreas urbanas, periurbanas, asentamientos precarios (con deficiencia de infraestructura y servicios) y otras zonas destinadas al uso rural. Se registran altos niveles de contaminación de origen industrial y domiciliario y basurales a cielo abierto.

- Cuenca Baja, abarca los partidos de Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El uso del suelo es netamente urbano, lo que trae como consecuencia que entre las

³ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2010). *Cuenca Matanza Riachuelo: Manual para Inspectores*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el desarrollo. p.35.

principales causas de contaminación es el vertido de origen industrial y domiciliario.

En consecuencia, la CMR abarca 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que al igual que otras áreas urbanas de *“América Latina tiene como factor común la problemática urbanística iniciada – a nivel mundial – con la Revolución Industrial y que desde la emigración campo-ciudad ha implicado crecimiento descontrolado, ausencia de servicios para la población, asentamiento irregular y un alto costo para los gobiernos locales que no pueden enfrentar la situación de la forma deseada y que permanentemente reclaman a los Gobiernos Centrales, la entrega de recursos y atribuciones que permitan enfrentar el desafío”*⁴, donde habitan aproximadamente 8.000.000 de personas.

Por lo tanto, es muy importante identificar la eficacia y la eficiencia del presupuesto público como herramienta de esta política pública. Eficacia, medida en función del cumplimiento de los objetivos propuestos y eficiencia económica, medida en virtud de que el beneficio social sea mayor a su costo, por lo que, se hace énfasis en que si el gasto debe o no realizarse y no cómo debe realizarse.

La investigación se propuso darle respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Es el Presupuesto Público una herramienta eficaz y eficiente para el saneamiento de la CMR? ¿Se aplica en la práctica la técnica por resultados? ¿Cuáles son las dificultades que se generan en la implementación de la técnica gestión por resultados, en el ámbito del SAF 342 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, destinado al saneamiento de la CMR? ¿Cuáles son los principales desafíos con los que se enfrenta el Presupuesto Público como instrumento de la Política Pública Nacional para adoptar la técnica gestión por resultados? ¿Cuáles son los actores que intervienen en el proceso presupuestario y cómo interactúan?

⁴ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2010). *Cuenca Matanza Riachuelo: Manual para Inspectores*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el desarrollo. p. 37.

Como primera medida se realizó, en el cuerpo teórico, una revisión bibliográfica y de revistas digitales especializadas para definir conceptos y establecer los antecedentes en materia de técnica presupuestaria, capítulo I, definir el gasto público y entender los términos de eficacia y eficiencia presupuestaria, en el capítulo II, comprender los dos organismos públicos que intervienen en mayor medida en la presente tesis, en el capítulo III; para finalmente desarrollar el cuerpo empírico.

Objetivo

El objetivo de la presente tesis fue poder comprender cuáles son las dificultades y los desafíos que presenta el Presupuesto Público Nacional, como instrumento de Política Pública, para la implementación de la técnica presupuestaria, gestión por resultados, que pueden limitar el ejercicio de una gestión y administración pública, eficaz y eficiente, capaz de obtener logros tangibles y mejorar la calidad de vida de la población y contribuir a la recuperación de un recurso natural, como es la CMR, que ha sido territorio de contaminación durante más de 200 años y al bienestar social de aproximadamente 8.000.000 de personas que viven en situación crítica.

Hipótesis

La hipótesis es descriptiva y busca demostrar que la técnica presupuestaria gestión por resultados, a pesar de los avances teóricos posee, en la práctica, dificultades para implementarse y reflejar el logro de la política pública definida, medidos en términos de eficacia y eficiencia económica. En este caso, el saneamiento de la CMR.

Desarrollo de la investigación

A través de un análisis técnico y administrativo de los presupuestos públicos del SAF342, durante el período 2010-2012, del estudio sobre la bibliografía en materia de Presupuestos Públicos y de revistas digitales especializadas, de entrevistas a funcionarios de los Organismos intervinientes en las distintas etapas del proceso presupuestario y de una encuesta realizada a los tres

servicios administrativos financieros que posee la Jefatura de Gabinete de Ministros de las áreas de presupuesto y contabilidad; el objetivo fue poder contrastar los resultados de estas herramientas con la hipótesis planteada para determinar su validez.

CUERPO TEÓRICO

CAPÍTULO I: SISTEMA PRESUPUESTARIO

1.1. Definición

El Estado es un factor clave en el desarrollo económico y social de un país. Por lo tanto, a medida que un país crece y se desarrolla económicamente, se hace cada vez más importante el rol que asume el Estado en ese proceso. El crecimiento económico y la mayor actividad productiva, si bien generan mayores ingresos para el Estado, exigen al mismo tiempo, mayores bienes y servicios públicos por parte del mismo. La provisión exitosa de estos bienes y servicios estimula, a su vez, la actividad productiva y el desarrollo económico, lo que produce mayores necesidades de proveer estos servicios, generándose un círculo virtuoso entre un buen gobierno y la recaudación de impuestos.

“La relación entre el buen gobierno y los impuestos...se clasifican en dos grupos. Por una parte, existe la idea de que la ciudadanía tendrá una mayor disposición a pagar impuestos si su percepción sobre la calidad del gobierno es mejor; y por la otra, la noción de que cuando la ciudadanía hace un aporte mayor al fisco tiene una mayor motivación para participar activamente en el proceso de monitoreo y control del gobierno, lo cual redundará en una gestión de mayor calidad. Estos dos mecanismos pueden retroalimentarse formando un círculo virtuoso (como muestra la Figura 1), donde finalmente las economías llegan a un nivel de financiamiento adecuado de las actividades del Estado y donde la ciudadanía ejerce un rol de control que garantiza que esas actividades se lleven a cabo de la manera más eficiente posible y en atención apropiada a las demandas y necesidades de la población.” (CAF, 2012, p.196)⁵.

⁵ Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina. (2012). *Finanzas Públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Bogotá: CAF. pp.195-198.

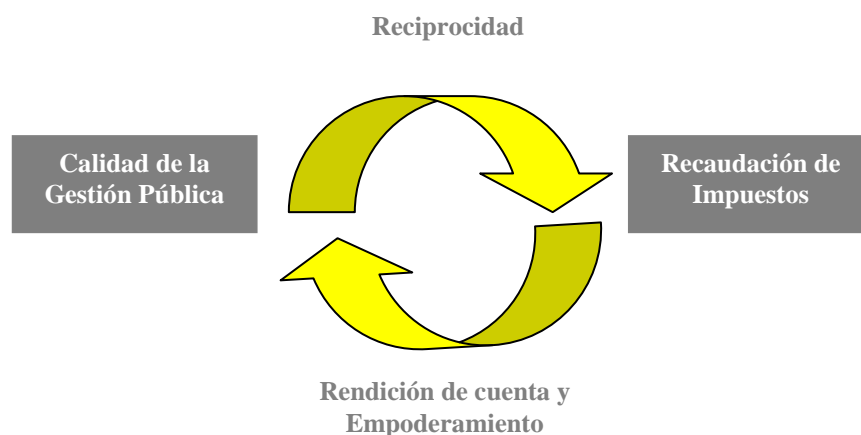


Figura 1: Círculo virtuoso de la recaudación y eficiencia pública - Fuente: CAF, 2012

Por lo que, el Estado, a través de las distintas jurisdicciones del Sector Público, debe ser capaz de llevar a cabo una gestión financiera eficiente, eficaz y transparente, que permita por un lado, maximizar la capacidad recaudatoria y por el otro, asignar eficientemente los recursos y distribuir la riqueza. Como consecuencia, la percepción de la ciudadanía de una gestión administrativa financiera eficiente, incentiva al pago de tributos y motiva a la participación en el proceso de monitoreo y control de las actividades gubernamentales, por lo que redundaría en una mayor calidad en el actuar del Estado, formándose así un círculo virtuoso.

Al respecto, Richard Abel Musgrave, en su libro, “The Theory of Public Finance”, publicado en el año 1959, distinguía las siguientes funciones y políticas fundamentales de la Hacienda Pública:

- Función asignativa y de administración: pretende maximizar la eficiencia económica, corrigiendo las fallas y desigualdades del mercado mediante dos tipos de políticas públicas, la provisión de determinados bienes y servicios públicos, y, la segunda, mediante el establecimiento de normativas que determinen ciertas condiciones de funcionamiento del mercado, así como, la creación de organismos encargados de su aplicación y cumplimiento.

- Función distributiva: persigue mejorar la equidad en la distribución de los recursos económicos. Sus principales instrumentos son la política de impuestos (impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio), la política de

transferencias monetarias (subsidios y pensiones asistenciales) y la oferta de servicios colectivos (educación, salud, vivienda, seguridad, etc.).

- Función de estabilización: pretende atenuar el efecto negativo de los ciclos económicos sobre el nivel de empleo, el crecimiento económico y la estabilidad en los precios⁶.

Dentro del círculo virtuoso planteado en la figura 1, el presupuesto público como principal herramienta del sistema presupuestario, cumple un rol muy importante, ya que, permite identificar, los recursos y los gastos, tanto de la administración central como de los organismos descentralizados⁷. Se confecciona sobre técnicas presupuestarias que permiten una mejor asignación y ejecución de los recursos, escasos por definición, facilitando el control y evaluación, por contraposición al presupuesto tradicional o incremental el que parte de una base y se aumentan o disminuyen ciertas partidas presupuestarias dependiendo de la disponibilidad de recursos.

Se pueden mencionar las siguientes técnicas presupuestarias:

- Presupuesto Tradicional: se parte del nivel actual de gastos y se aumentan o disminuyen conforme la disponibilidad de fondos. (Petrei, 1978, p.123).

- Presupuesto por Programa (PPP): técnica por la que se asignan recursos financieros en función de objetivos concretos. Para lograr estos objetivos se desarrollan acciones y se asignan recursos materiales, humanos y tecnológicos, reflejando así la producción de bienes y servicios del sector público (Rodríguez Mena, 1987, p. 58).

La ventaja de las técnicas tradicional y de programas, es que, parten de que las actividades que se vienen ejecutando son eficientes y están debidamente justificadas, por lo tanto, los altos mandos deberán concentrarse en un número

⁶ Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.

⁷ Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Artículo 19. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

limitado de alternativas políticamente relevantes y analizarlas en términos marginales.

- Presupuesto Base Cero: Justificación de la contribución de los gastos desde cero, esto significa que cada actividad a ser incluida en el presupuesto es examinada por su propio mérito y en comparación con otras a alternativas y debe ser justificada y aprobada (Petrei, 1978, p.123).

- Presupuesto por Gestión por Resultados: Justificación de los gastos en función de los beneficios finales.

- Presupuesto plurianual: Programación de los gastos a partir de objetivos de mediano plazo.

1.2. Evolución del Sistema Presupuestario en Argentina

Las técnicas presupuestarias han ido modificándose a lo largo de los años. Así en la década del 60' se utilizaba en la Argentina la técnica presupuestaria tradicional, es decir, aquella que se limitaba a identificar y fijar los gastos de las instituciones públicas clasificándolos por su objeto o naturaleza.

Entre los antecedentes más significativos y que podrían ser concebidos como la base para una reforma del Sistema de Administración Financiera en Argentina, se puede mencionar al Decreto-Ley 23.354 y a la Carta de Punta del Este.

El Decreto Ley 23.354, sancionado el 31 de diciembre de 1956, modifica y critica la entonces Ley de Contabilidad 12.961, y establece que deberá constituirse un instrumento que asegure la regularidad de la gestión financiera y patrimonial del Estado, demostrando con exactitud, claridad y oportunidad los resultados de la acción desarrollada que posibiliten la información estadística necesaria para el encauzamiento y orientación de la hacienda pública. Esta ley modifica la estructura del presupuesto general, a fin de que la totalidad de las erogaciones de la Administración Nacional sean agrupadas en dos secciones independientes, por una parte, los gastos propiamente dichos y los recursos que deban ser aportados para su atención por los contribuyentes en cada año financiero, y, por otra, las inversiones que acrecienten el patrimonio de la Nación y cuyos beneficios, al trascender a generaciones futuras, fundamenten

la naturaleza de los recursos destinados a cubrirlos. Asimismo creó el Tribunal de Cuentas, que tuvo a su cargo el control externo de la hacienda pública y su misión era garantizar la fiscalización de la gestión financiera y patrimonial realizada por las distintas jurisdicciones administrativas del Estado, reservándose a la Contaduría General de la Nación, el control administrativo interno, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo.

El segundo antecedente mencionado corresponde a la Carta de Punta del Este, firmada en agosto de 1961, en Punta del Este, Uruguay, mediante la cual *“las Repúblicas Americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política”*⁸. En el marco de esta alianza para el progreso, los países participantes, se comprometían a implementar y fortalecer los sistemas de la Administración Financiera para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social. Para ello, se debía realizar una reforma de la estructura de los sistemas tributarios y una adaptación de las erogaciones presupuestarias a las necesidades de los programas de desarrollo.

A partir de allí, la Argentina, como así también, diferentes países latinoamericanos, comienzan a utilizar la técnica presupuestaria PPP, pero no es, hasta la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, del 30 de septiembre de 1992, en donde se produce una profunda reforma de la administración financiera.

La ley 24.156 se fundamenta en dos pilares, por un lado, en el criterio de la centralización normativa y la descentralización operativa y por el otro, la interrelación de los subsistemas que conforman el sistema de administración financiera entre sí y con los sistemas de control interno y externo.⁹

⁸ Carta de Punta del Este. (1961, Agosto 17). *Alianza para el progreso*. Recuperado de: <http://otraclasedehistoria.files.wordpress.com/2011/06/documentos-de-alianza-para-el-progreso1.pdf>, el día 29 de Octubre, 2013.

⁹ Makon, M. (1997, Abril). La Reforma del Sistema Presupuestario. *Asociación Argentina de Presupuesto Público*, 1 (29), 53.

En resumen, esta norma legal:

1. Definió a la administración financiera como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado,

2. Estableció que la administración financiera estará integrada por los sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad, que se deberán interrelacionar entre sí, y con los órganos de control interno y externo cuyos órganos rectores serán la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, respectivamente,

3. Incorporó el criterio de centralización normativa y descentralización operativa, donde el Poder Ejecutivo nacional es el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera que dirigirá y supervisará la implantación y mantenimiento de los mismos que estará a cargo de la autoridad administrativa superior de cada jurisdicción o entidad, e

4. Introdujo conceptos como la sistematización de las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional, la interrelación de los sistemas, la gestión financiera llevada a cabo con economicidad, eficiencia y eficacia, el uso del presupuesto como herramienta capaz de mostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, la transparencia en la administración de los recursos y la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los directivos técnicos y políticos.

En particular, en el artículo 14, estableció, que el presupuesto de gastos de cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional se estructurará en las siguientes categorías programáticas: programa, subprograma, proyecto, obra y actividad, y con las partidas de gastos que por su naturaleza no resulte factible asignar a ninguna otra categoría.

En concordancia con las pautas fijadas por la reforma de la administración financiera, en:

- 1994.- se modifica la Constitución Nacional que estableció en su artículo 75, inciso 8, como atribución del Congreso *“Fijar anualmente... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*, en el artículo 99 que *“El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”* y en el artículo 100 se crea la figura del Jefe de Gabinete de Ministros quién tendrá *“responsabilidad política ante el Congreso de la Nación”* y le corresponderá *“1.Ejercer la administración general del país...6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo...7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional”¹⁰*.

Asimismo ese mismo año se sanciona la Ley 24.354 que crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos fueron la creación de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Entendiendo la inversión pública nacional como *“La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicio”¹¹*. A partir de la citada ley, todos los proyectos de inversión pública, deben ser incorporados a la ley del presupuesto de la administración nacional de cada año.

- 1996.- se sanciona la ley 24.629 que es una norma complementaria para la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional mediante la cual los presupuestos deben exponer a partir del año 1997 la clasificación geográfica de las partidas presupuestarias asignadas a las actividades y proyectos que conforman los programas.

¹⁰ Constitución de la Nación Argentina. (1994, Diciembre 15). Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, el día 25 de Octubre, 2013.

¹¹ Ley 24.354- Ley del Sistema Nacional de inversiones públicas- (1994). Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley24354.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

- 1999.- La Ley de Solvencia Fiscal 25.152 que con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado Nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública establece la autorización al Jefe de Gabinete para celebrar acuerdos-programas con unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Mediante dichos acuerdos los servicios administrativos financieros (SAF) se comprometen a cumplir con las políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas. Asimismo esta normativa incorpora conceptos como la técnica de presupuesto por gestión por resultados, mediante la cual se establece la calidad de los servicios a cargo del Estado, evaluando, en forma sistemática, los costos de los mismos en relación a sus resultados, permitiendo mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.

Asimismo exige que el Poder Ejecutivo nacional incorpore un Mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, en conjunto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional y un presupuesto plurianual. Así por ejemplo, en el presupuesto 2014, se presentan presupuestos plurianuales para los ejercicios financieros 2015, 2016 y 2017. Y *una vez remitida al Honorable Congreso de la Nación la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto para el siguiente Ejercicio Fiscal, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, para presentar un informe que contenga:*

- a) La evaluación de cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, comparado con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación y la ejecución informada en la Cuenta de Inversión, explicando las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;*
- b) La estimación de la ejecución del presupuesto para el año en curso, comparándolo con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación, y*

explicando las diferencias que estime ocurran en materia de ingresos, gastos y resultado financiero¹².

•2003.- El Decreto 1172, conforme a los artículos 1º, 33, 41, 42 y concordantes –nuevos Derechos y Garantías – que garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho al acceso de la información pública, aprueba, con el objeto de fortalecer la relación entre el estado y la ciudadanía y transparentar los actos gobiernos, la publicación de la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina, vía internet, www.boletinoficial.gov.ar, con acceso libre y gratuito. Así por ejemplo, en la actualidad, el órgano rector del Sistema presupuestario, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), tiene una página web donde se publican normas, reglamentos, resoluciones, presupuestos de años anteriores, del ejercicio vigente y las diferentes Cuentas de Inversión, <http://www.mecon.gov.ar/onp/>.

•2007.- Atento que el volumen y la dispersión de las normas que conforman la reglamentación del Sistema de Administración Financiera dificultan en la práctica su correcta aplicación se aprobó el Decreto 1344 que reglamentó la Ley 24.156. Este Decreto estableció que en “...*cada Jurisdicción o Entidad, los sistemas se organizarán y operarán dentro de un Servicio Administrativo Financiero (S.A.F.) integrado a su estructura organizativa...*”¹³. El SAF es el responsable, en materia presupuestaria, de cumplir con las políticas, normas y procedimientos que elabore la ONP, actúa como nexo entre las diferentes Unidades Ejecutoras de los programas y la ONP, asesora en materia presupuestaria a las autoridades superiores de las jurisdicciones y entidades y elabora la rendición de cuentas en el ámbito de su competencia.

•2011.- La Disposición 43 de la Contaduría General de la Nación reglamentó la Ley Nº 25.506 de Firma Digital, que define en su artículo 48 que el ESTADO NACIONAL, promoverá el uso masivo de la Firma Digital de forma tal que posibilite la progresiva despapelización.

¹² Ley 25.152- Ley de Solvencia fiscal- (1999). <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

¹³ Decreto Nacional 1344/2007. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/decretos/2007/adecreto1344.htm>, el día 29 de Octubre de 2013.

En resumen, las principales modificaciones introducidas son:

Año	Normativa	Principales modificaciones
1956	Decreto-Ley 23.354	Divide al presupuesto en dos secciones 1. Recursos y gastos 2. Inversiones a largo plazo. Crea el Tribunal de Cuentas como control externo reservándose el control interno a la Contaduría General de la Nación.
1961	Carta de Punta del Este	Introduce la técnica de presupuesto por programa
1992	Ley de Administración Financiera 24.156	Reforma el sistema de administración financiera: incorporó el concepto de centralización normativa y descentralización operativa, crea cuatro sistemas y sus órganos rectores y establece el control externo de las cuentas públicas en la Auditoría General de la Nación y el control interno en la Sindicatura General de la Nación
1994	Modificación de la Constitución Nacional	Introduce el rol del Jefe de Gabinete de Ministros. Establece que el Presidente de la Nación será el responsable político de la administración del país y reserva al jefe de Gabinete de Ministros el ejercicio de la administración.
1994	Ley 24.354 Sistema Nacional de Inversiones Públicas	Crea un inventario de proyectos de inversión pública nacional.
1996	Ley 24.629	Se determina que, a partir del año 1997, las leyes aprobatorias de los presupuestos, incorporarán la clasificación geográfica del gasto público.
1999	Ley de Solvencia fiscal 25.152	Se incorpora la técnica presupuestaria por gestión por resultados.
2003	Decreto 1172	Se garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho al acceso de la información pública, a través de páginas web.
2007	Decreto reglamentario 1344 de la ley 24.156	Reglamenta la Ley 21.456 estableciendo que los servicios administrativos financieros serán responsables, en materia presupuestaria, y actuará como nexo entre las unidades ejecutoras de cada programa y la Oficina Nacional de Presupuesto.
2011	Disposición 43 Contaduría General de la Nación	Reglamentó la Ley 25.506, promoviendo el uso masivo de la firma digital posibilitando la progresiva despapelización.

Figura 2: Resumen de modificaciones al sistema presupuestario argentino – Fuente: elaboración propia

La figura 2, describe los antecedentes y las reformas más significativas, que podrían ser concebidas como la base, para la evolución de las técnicas presupuestarias, utilizadas a lo largo de los años por el Sistema de Administración Financiera en Argentina.

1.3 Técnica presupuestaria adoptada por la Argentina

La normativa argentina vigente define a la Administración Financiera como un gran sistema, del cual forman parte los Sistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad¹⁴.

¹⁴ Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Artículo 5. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

Por lo tanto, el sistema presupuestario es un subsistema dentro del Sistema de Administración Financiera¹⁵, que puede definirse como un conjunto articulado de principios, normas, actores y procedimientos que tienen por objeto la eficiente asignación de los recursos captados por el Estado con destino al financiamiento de los gastos de las instituciones públicas que lo integran, en función del programa de gobierno y del marco fiscal.

Esta definición es muy importante ya que incorpora conceptos basados en la teoría de redes donde los subsistemas, cuyos nombres definen las funciones que cumplen, interrelacionan formando parte de un todo, para lograr un determinado objetivo previamente establecido por la autoridad política. Además agrega el uso eficiente de los recursos del Estado, destinado a financiar gastos, como consecuencia el sistema presupuestario, a través del Presupuesto Público, permite plasmar los recursos y gastos que regirán para un período de tiempo.

La técnica utilizada en Argentina es la PPP. *“El PPP es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, los recursos necesarios para producir y proveer bienes y/o servicios destinados a satisfacer, de manera eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido.”*¹⁶

Por lo tanto, los recursos financieros se asignan a los Centros de Gestión o Unidades Ejecutoras, que son centros administrativos de programación, asignación formal y utilización de recursos productivos para una producción determinada; y en función de las categorías programáticas, las cuales mencionaré:

¹⁵ Oficina Nacional de Presupuesto (2011, Junio). *Manual presupuestario, El sistema presupuestario de la Administración Pública Nacional de la República Argentina.* p.9 Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, el día 25 de Octubre, 2013.

¹⁶ Oficina Nacional de Presupuesto (2011, Junio). *Manual presupuestario, El sistema presupuestario de la Administración Pública Nacional de la República Argentina.* p. 49 Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, el día 25 de Octubre, 2013.

- Programa: es la categoría programática de mayor nivel, expresa la contribución al logro de los objetivos de las políticas públicas y su producción es terminal.

- Proyecto: es una unidad de producción mínima autosuficiente, destinada a ampliar, crear o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios y su producto presupuestario es un bien de capital. Está formado por actividades u obras.

- Actividad: su producción es intermedia y es la categoría programática de menor nivel.

- Obra: es una categoría de menor nivel y contribuye al logro del objetivo del proyecto. Actúa dentro del proyecto como producción intermedia.

El PPP facilita el proceso de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto, en términos físicos y financieros.

Esta técnica responde a las siguientes preguntas:

¿Para qué?: asignar recursos (MEDIOS)

¿A quiénes se asignan los medios?: categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional (APN)

¿Qué se asigna?: recursos (INSUMOS)

¿Con qué fines? producir y proveer bienes y/o servicios (FIN INMEDIATO-PRODUCTO) que satisfacen necesidades colectivas (FIN MEDIATO)

¿Cómo?: de manera eficiente

¿En qué tiempos?: anual (puede ser plurianual)

Lo que caracteriza al Presupuesto por Programas es que considera al Estado Nacional como un conglomerado de instituciones productivas, en cuyas dependencias (unidades ejecutoras o centros de gestión productiva) se realiza el procesamiento de insumos (dotación de personal, uso de instalaciones y elementos materiales, servicios) para obtener un producto (provisión de bienes y servicios públicos: obra pública, salud, educación, seguridad, etc.), mediante técnicas adecuadas, para cumplir los objetivos gubernamentales.

Por lo que, el Sector Público deberá distinguir las acciones, del conjunto de acciones que lleva a cabo, capaces de ser objeto de presupuestación, que originen productos perfectamente definibles, sean intermedios o finales, que consuman insumos específicos. Esas acciones deberán cumplir con el requisito de relevancia para poder ser considerada una categoría programática. Las categorías programática deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Existencia de un proceso homogéneo destinado a generar y proveer PRODUCTOS.
2. Este proceso está a cargo de un CENTRO DE GESTIÓN PRODUCTIVA especializado o diversificado.
3. Los INSUMOS utilizados para la producción o provisión de los bienes y/o servicios están perfectamente definidos en términos físicos y financieros.
4. Los bienes y/o servicios no tienen intersecciones con los productos de las restantes categorías programáticas.

1.4. Proceso presupuestario: etapas

El análisis del presupuesto público como instrumento de la administración pública debe trascender lo meramente instrumental y procedimental; y ser estudiado como una secuencia de cuatro etapas dentro un proceso de gestión donde intervienen cada uno de esos poderes y que no solamente es un proceso interno, sino como una función del Estado y del gobierno para vincularse con la sociedad. Estas etapas son: formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control.

Primera etapa

La primera etapa es la formulación del proyecto de ley de presupuesto que está establecida en la Ley 24.156, dentro del Título II, "Del Sistema Presupuestario", Capítulo II, "Del Presupuesto de la Administración Pública Nacional". Transcurre desde el inicio de la preparación del proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional para el próximo ejercicio y del Presupuesto Plurianual de tres años (mes de marzo del ejercicio vigente) hasta el momento en que se inicia la etapa de la toma de decisiones conducentes a la confección

definitiva del proyecto de ley de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal (agosto-septiembre).

En la práctica de los últimos años, la Formulación se inicia con el dictado de una Resolución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas (MECON), en la cual se establece el cronograma de preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el próximo ejercicio y del Presupuesto Plurianual y se constituye el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP).

La etapa de formulación puede dividirse en las siguientes sub-etapas: Presupuesto preliminar, Techos presupuestarios, Anteproyecto de presupuesto y Proyecto de Ley de Presupuesto.

El modelo de formulación presupuestaria vigente (figura 3), va de arriba hacia abajo (Top-down), para luego pasar, en un proceso ascendente, de abajo hacia arriba (Bottom-up); es decir, de los SAF y los Organismos Descentralizados (OD) situados en la base de la pirámide de decisiones al vértice de la misma. Esto es, porque en primer lugar, el Poder Ejecutivo Nacional, fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general en función de las políticas y objetivos del plan general del gobierno. Una vez fijados dichos lineamientos, los SAF y los OD, elaboran el Presupuesto Preliminar y lo elevan a la ONP. La misma establece junto a la JGM, los techos presupuestarios (Figura 3: junio), anuales y plurianuales, y en base a los mismos, los SAF y los OD, vuelven a intervenir elaborando los anteproyectos presupuestarios. Remitidos los anteproyectos, la ONP junto a la JGM, y con los ajustes que consideren convenientes, confeccionan el Proyecto de Ley de Presupuesto y el Presupuesto Plurianual.

Finalmente, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Jefe de Gabinete de Ministros, presenta el proyecto de ley de presupuesto a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior al que regirá, *“acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para*

las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar¹⁷.

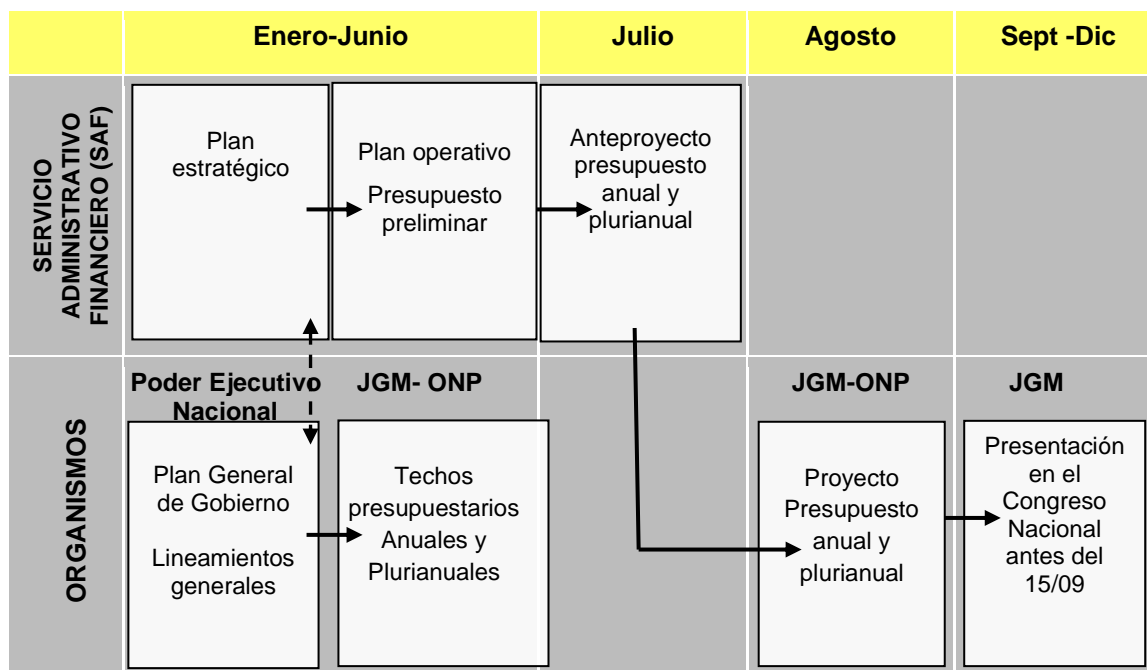


Figura 3: Modelo de formulación presupuestaria vigente. Fuente: ASAP, 2013

Presupuesto Preliminar

En esta etapa de formulación se exige a los SAF y OD, los siguientes documentos (figura 3):

- Plan Estratégico de la Institución: debe contener la información básica para la formulación del Presupuesto Preliminar en un horizonte plurianual, tales como: Objetivos estratégicos (discriminados por años), resultados esperados (discriminados por años), metas de producción anuales de los bienes y servicios a prestar por la institución para el cumplimiento de los objetivos y resultados.

- Plan Operativo Anual (versión preliminar): El propósito es suministrar la información necesaria para la formulación del Presupuesto Preliminar, tales como la cantidad y calidad de bienes y servicios a proveer, el cronograma de dicha provisión, los momentos en que son necesarios disponer de los insumos (plan de compras), la dotación necesaria de factores productivos, etc.

¹⁷ Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Artículo 26. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

- El Presupuesto Preliminar: El presupuesto preliminar es un instrumento del proceso de formulación presupuestaria.

La elaboración del Presupuesto Preliminar le permite a las jurisdicciones y entidades conocer en profundidad su demanda de gastos en función de objetivos, programas, proyectos y actividades, frente a la necesidad de adecuarse a los límites financieros o techos presupuestarios que se le comuniquen a los efectos de la posterior preparación del anteproyecto de presupuesto para el próximo año y del Presupuesto Plurianual.

Techos Presupuestarios

La elaboración y aprobación de los techos presupuestarios (figura 3) es una tarea realizada por el MECON y la JGM, en forma concomitante a la elaboración del Presupuesto Preliminar efectuada por las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.

El objetivo es establecer, en función de los recursos proyectados, los límites de gastos globales de las instituciones del Sector Público Nacional, incluidos los poderes legislativo y judicial, para la formulación de sus anteproyectos de presupuesto para el próximo ejercicio (Presupuesto anual) y para los tres años subsiguientes (Presupuesto Plurianual).

Por último, cuando el producto del trabajo realizado es aprobado por las autoridades, se comunica a las jurisdicciones y entidades los límites financieros que deben respetar para efectuar los anteproyectos presupuestarios.

Anteproyecto de Presupuesto

El Anteproyecto de Presupuesto (figura 3) es una parte del proceso de formulación que se realiza en el interior de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional. Comienza cuando éstas reciben la nota de las autoridades, en donde, se comunican los lineamientos, instructivos y límites financieros (techos presupuestarios), y culmina con la presentación formal de

los mismos a la ONP, con la documentación que contiene los fundamentos considerados en la elaboración del anteproyecto y la respectiva información electrónica de soporte.

Si la institución que elabora el anteproyecto, ha realizado a conciencia el Presupuesto Preliminar, la tarea principal que debe afrontar es la adecuación de la programación realizada a los límites financieros.

Proyecto de Ley de Presupuesto

Esta etapa transcurre entre la recepción de los anteproyectos de presupuesto hasta la confección del proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional (figura 3) para el año próximo, que incluye los aportes previstos a otras instituciones del sector público nacional, provincial y municipal, y del Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional. La tarea principal recae en la ONP aunque intervienen otros organismos, realizándose las siguientes actividades:

- a) Análisis formal de que los anteproyectos presentados por las jurisdicciones y entidades verificando que se ajusten a los techos presupuestarios y a las normas e instrucciones técnicas.
- b) Introducción a la Base de Datos del Módulo de Formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto de los anteproyectos verificados, incluidas las modificaciones formales introducidas.
- c) Actualización de las proyecciones de las variables macroeconómicas y de los ingresos efectuadas en la etapa techos.
- d) Análisis sustantivo de los anteproyectos por parte de la ONP, en especial de los requerimientos adicionales de gastos, y presentación de recomendaciones a las autoridades políticas del MECON en cuanto a la aceptación de una parte de los requerimientos adicionales de gastos.
- e) Armado material de los documentos que forman parte del Proyecto de Ley.

Segunda etapa

La segunda etapa del proceso presupuestario es la del tratamiento y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto por parte del Congreso de la

Nación. El tratamiento de dicho proyecto se efectúa en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda tanto de la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Las Comisiones emiten un dictamen que luego es tratado en el plenario de cámara. En primer lugar se trata y se aprueba, con o sin observaciones, en la Cámara de Diputados y en segundo lugar en la Cámara de Senadores, la cual también puede realizar o no observaciones al proyecto.

La aprobación es una etapa muy importante, ya que, permite que el Congreso, que son los representantes de la soberanía ciudadana, “...*revise los programas gubernamentales y puedan a su vez enriquecer el proyecto presupuestario aportando iniciativas no consideradas por el Ejecutivo*”. (Martner, 1978, p.361)

Una vez aprobado en ambas Cámaras, el Presidente de la Nación, debe promulgar la ley y el Jefe de Gabinete emitirá la Decisión Administrativa distributiva del presupuesto que consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto, en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, del límite máximo disponible para gastar, autorizado por la ley de presupuesto general. Cabe aclarar, que el Congreso de la Nación aprueba el límite general de gastos y estima, por lo que, no hay límite como en el caso de los gastos, los recursos para un período fiscal.

Tercera etapa

La tercera etapa corresponde a la ejecución del presupuesto que, conforme lo establece la Ley 24.156, “...*se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto...*”¹⁸.

La ejecución de los gastos, si bien es descentralizada, a la inversa que en la primer etapa de formulación del presupuesto, el modelo de ejecución presupuestaria vigente (figura 4), va de abajo hacia arriba (Bottom-up) para luego pasar, de arriba hacia abajo (Top-down) en un proceso descendente; es

¹⁸ Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Artículo 31. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

decir, los SAF y los OD, en primer lugar, elaboran trimestralmente la programación de cuotas por programa, por objeto del gasto y por fuente de financiamiento, sujeta al crédito vigente; y en segundo lugar, la ONP fija límites trimestrales (cuotas de compromiso y de devengado) y mensuales (de caja) que están determinados de arriba hacia abajo. La ley 24.156, artículo 18, inciso h), establece que será la ONP quien apruebe, juntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional.

Finalmente, los SAF y los OD ajustan sus gastos a dichos límites, teniendo la posibilidad de solicitar durante los plazos mencionados reprogramaciones de cuota, ya sea que amplíe la cuota otorgada o modifique la misma.

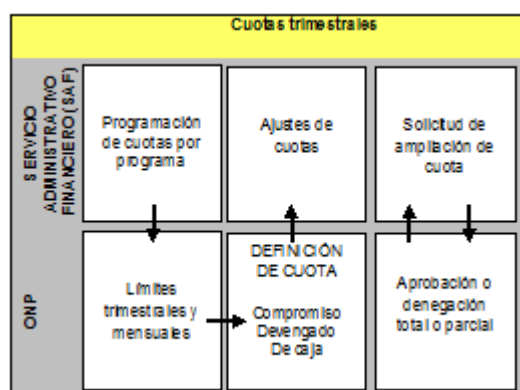


Figura 4: Modelo de ejecución presupuestaria vigente. Fuente: ASAP, 2013

Cuarta etapa

La cuarta y última etapa se refiere a la evaluación y control presupuestario. La ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional distingue, por primera vez, en la normativa presupuestaria la evaluación del control del presupuesto. De tal manera, queda reservada, la evaluación, a los servicios administrativos financieros y a la ONP; el control interno, a la Sindicatura General de la Nación, dependiente del Poder Ejecutivo, y a las Unidades de Auditoría Interna que forman parte de la estructura organizativa de cada jurisdicción o entidad; y el control externo, a la Auditoría General de la Nación y a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

En este sentido, la Ley 24.156, en su artículo 17, inciso k, dispone que la ONP tendrá como competencia la evaluación de la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por la normativa, y en el artículo 44, aclara que tanto en forma periódica (trimestral), durante el ejercicio, como al cierre del mismo (anual). La evaluación consiste en un análisis de los resultados¹⁹, como la propia ley establece, en un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, por lo que, no se limita al mero cumplimiento de la normativa sino que se debe observar las variaciones con respecto a lo programado, determinar sus causas, a fin de preparar informes trimestrales con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la ONP, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo al artículo 95, de la Ley 24.156, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional, antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda.

Los productos, que surgen como consecuencia de la programación física y financiera realizada en la etapa de ejecución presupuestaria, que forman parte del modelo de evaluación y control presupuestario vigente (figura 5) son:

- Informes de Ejecución Física Financiera (trimestral) producido por los servicios administrativos financieros.
- Informes trimestrales con recomendaciones producidos por la Oficina Nacional de Presupuesto.
- Informe de Ejecución Física Financiera (anual) producido por los servicios administrativos financieros
- Evaluación sobre los resultados de la gestión –Cuenta de Inversión (anual).

¹⁹ Vega, S. (1997, Abril). La Evaluación Presupuestaria. *Asociación Argentina de Presupuesto Público*, 1 (29), 95.

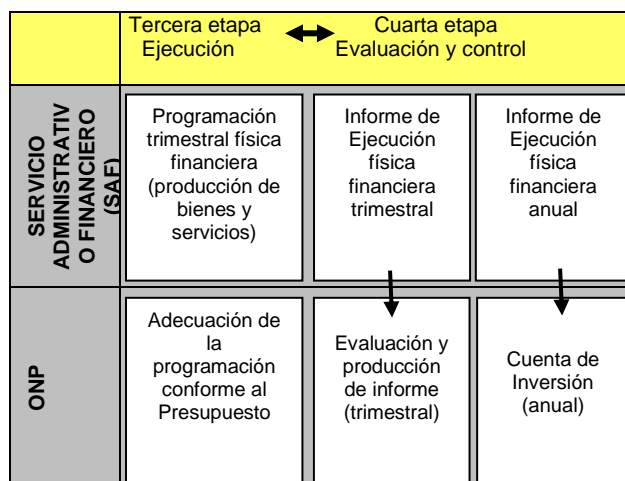


Figura 5: Modelo de evaluación y control presupuestario vigente. Fuente: ASAP, 2013

En resumen, la técnica presupuestaria utilizada en Argentina, es la de presupuesto por programa que, si bien admite, una división del trabajo por etapas, debe ser concebida como una unidad. El cumplimiento del fin del proceso presupuestario es lo que determina esta unidad: garantizar, en condiciones de eficacia y eficiencia, que los bienes y servicios provistos por el Estado satisfagan cada vez mejor a las necesidades colectivas de la sociedad. Dado el carácter sistémico de este proceso la calidad en la realización de una etapa condiciona la calidad de las sucesivas.

Asimismo, durante el ciclo presupuestario, como hemos descrito, intervienen numerosos actores, tanto del poder ejecutivo como legislativo.

CAPÍTULO II: GASTO PÚBLICO

El presupuesto público permite identificar, los recursos y los gastos, tanto de la administración central como de los organismos descentralizado²⁰. El objetivo del presente capítulo es definir el gasto público, analizar su clasificación, desarrollar la etapa de ejecución del gasto y establecer qué se entiende por eficiencia y eficacia del gasto público, para luego realizar, en el capítulo IV, el análisis técnico administrativo de los presupuestos del Servicio Administrativo Financiero de Apoyo a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (SAF342).

²⁰ Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Artículo 19. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

Los “...gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción de bienes y servicios, o para transferir los recursos recaudados a diferentes agentes económicos, en un período determinado...”²¹.

Esta definición corresponde a un enfoque clásico donde el énfasis se pone sobre el nivel o la magnitud del gasto, aspecto cuantitativo y financiero, y no, en un enfoque moderno, donde la importancia radica en la composición y la oportunidad del gasto, aspecto económico.

Por lo tanto, existen dos funciones complementarias del gasto público. La primera, financiera, que considera al gasto como una salida de caja, una erogación o una acción por la cual el Estado presta servicios públicos y la segunda, económica, tiene que ver con el impacto de las transacciones que produce el Estado en la economía.

2.1 Clasificación del gasto

La clasificación del gasto público se utiliza para el registro de una transacción; es decir, para la carga de información en el presupuesto público. Su finalidad consiste en:

- Permitir la ejecución financiera de todas las etapas del proceso presupuestario. En particular, facilitar la ejecución del presupuesto al responsable del SAF, de manera tal que, conozca los recursos con los que cuenta y los planifique en función de los objetivos y metas trazadas.
- Facilitar la elaboración de programas para que el Gobierno cumpla con sus funciones, de esta manera conocer qué se quiere hacer y con qué se va a financiar.
- Facilitar el análisis de los efectos económicos y sociales de las acciones del Gobierno, de manera tal que se puede identificar la influencia y el efecto que tienen los ingresos y los gastos públicos en el nivel y composición del

²¹ Oficina Nacional de Presupuesto (2011, Junio). *Manual presupuestario, El sistema presupuestario de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Recuperado de: [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales /el_sistema_presupuestario_publico.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf), el día 25 de Octubre, 2013.

producto bruto interno, sobre el empleo, sobre el ritmo de crecimiento económico como así también sobre la distribución del ingreso nacional sobre la ciudadanía.

- Facilitar la contabilidad gubernamental para llevar un registro contable de todas las transacciones que se realicen, pudiendo asignar responsabilidades, posibilitar la fiscalización²².

Por lo tanto, la registración de los gastos públicos, constituye una fuente de información muy importante, ya que, permite conocer en qué y cómo se gasta, a todos los beneficiarios, ya sean directos o indirectos, por medio de las erogaciones del Estado.

Dentro de las clasificaciones del gasto, mencionaremos solamente aquellas que nos permitan luego describir los presupuestos del Servicio Administrativo Financiero de Apoyo a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (SAF342). Entre ellas, la clasificación por el objeto del gasto, por categoría programática y por fuente de financiamiento²³.

La clasificación por el objeto del gasto, se expresa en partidas presupuestarias, que están conformadas por incisos, partidas principales y parciales. Los incisos son enumerados del 1 al 9, siendo 1.-Gastos en personal, 2.-Bienes de consumo, 3.-Servicio no personales, 4.-Bienes de uso, 5.-Transferencias, 6.-Activos Financieros, 7.-Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos, 8.-Otros gastos y 9.-Gastos figurativos. Un ejemplo de una partida presupuestaria del SAF342 sería: 5.5.4, Transferencia (inciso 5), Fondo Fiduciario-ACUMAR (partida principal 5) y gasto corriente (partida parcial 4).

La clasificación por categoría programática consiste en identificar los gastos por categoría programática, es decir, por programa, subprograma, proyecto, obra o actividad. Un ejemplo en el SAF342 es la cantidad de crédito

²² Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1996). *El Sistema presupuestario público en Argentina*. Buenos Aires. Tomo I. pp. 73-74.

²³ Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1996). *El Sistema presupuestario público en Argentina*. Buenos Aires. Tomo I. pp.92-95.

presupuestario asignado al Programa 38-Programa Integral Cuenca Matanza – Riachuelo.

Por último, la clasificación por fuente de financiamiento permite distinguir la naturaleza legal o el origen de los fondos que financian los gastos, por ejemplo: Fuente de Financiamiento 11 que corresponde a recursos del Tesoro Nacional o el tipo de transacción del recurso, ejemplos: Fuente de Financiamiento 15- de Crédito Interno y Fuente de Financiamiento 22- de Crédito Externo. En el SAF342 existen estos tres tipos de fuentes de financiamiento.

2.2 Programación de la ejecución del gasto público

Para la ejecución del gasto público se realiza una programación que consiste en, que todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos a fin de garantizar una correcta ejecución y compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles²⁴.

Las entidades para poder llevar a cabo esa programación, primero deben conocer el crédito inicial y vigente, definiendo al crédito como una medida que refleja en montos la proyección de gastos que se realizará en el ejercicio y que es aprobado por Ley, distribuido por Decisión Administrativa y pasible de modificación. Dentro del crédito podemos distinguir:

- **Inicial:** Nivel de gasto aprobado por el Honorable Congreso de la Nación, incluido en la Ley de Presupuesto correspondiente a un determinado año y distribuido entre las distintas entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional por Decisión Administrativa emitida por el Jefe de Gabinete de Ministros.

- **Vigente:** Es el nivel límite de gasto vigente a una determinada fecha, que incorpora las modificaciones presupuestarias que afectan al Crédito Inicial.

- **Ejecutado o devengado:** Este término se aplica para identificar el nivel actual de gastos ejecutados que se encuentran en la etapa de devengado a

²⁴ Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Artículo 34. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

una determinada fecha, aunque aún no se haya efectuado el pago.

Una vez iniciado el ejercicio financiero y conocido y aplicado el crédito, comienza la programación de la ejecución del mismo, a través de la confección de cuotas. La cuota es la cantidad de dinero que efectivamente los SAF tienen disponible para gastar en un determinado período de tiempo y limita el nivel de ejecución presupuestaria respecto al crédito vigente; esto quiere decir que la cuota nunca puede ser superior al crédito disponible. Existen tres tipos de cuotas:

- 1- de compromiso: que se otorga en forma trimestral
- 2- de devengado: que al igual que la anterior es trimestral y
- 3- cuota de pagado que es mensual junto a la cuota financiera que es diaria.

2.3 Etapas de la ejecución del gasto público: momentos

La ejecución del gasto público se inicia con la afectación preventiva del gasto, momento que, si bien no se encuentra mencionada en la ley 24.156, en la práctica, es un instancia previa al compromiso del gasto. La afectación preventiva se produce antes de la autorización de una contratación, ya sea de bienes o servicios personales o no personales, por parte de la autoridad competente. Luego, se genera el compromiso y cumplida la prestación o las condiciones establecidas en el acto que dan origen al compromiso, se produce el devengamiento. Finalmente, previa verificación del cumplimiento del proceso en forma regular, se procede a realizar la liquidación del gasto y la determinación de la suma a pagar.

La ley 24.156 definió al compromiso como el mecanismo de afectación preventiva del crédito presupuestario. El compromiso no consume definitivamente el Crédito Presupuestario. Es decir, el compromiso implica:

- * El origen de una relación con un tercero que en un futuro provocará una salida de fondos para cancelar deudas o invertir en el objeto determinado.
- * Es la identificación de la persona física o jurídica con los cuales se establece la relación que da origen al compromiso.

* Es la aprobación por funcionario competente de la aplicación de recursos por el monto y concepto determinado

* Es la afectación preventiva del crédito presupuestario y la disminución de su importe en el saldo disponible.

El compromiso se efectúa con la emisión de la orden de compra, en el caso de haberse llevado a cabo una contratación o junto con el devengado con la presentación de una factura conformada por el receptor de los bienes o servicios objeto de la misma.

La ley de administración financiera, considera gastado un crédito y por lo tanto, ejecutado el presupuesto por dicho concepto, cuando se produce el devengamiento de un gasto. El devengado implica la modificación cuantitativa y cualitativa de la composición del patrimonio (incidencia económica/financiera) y un ordenamiento del pago. Se produce cuando se recepciona la factura de bienes y servicios de conformidad.

Por último, el pagado, es la etapa ejecutiva en que el funcionario competente verifica si se han cumplido todas las condiciones para proceder al pago y establecer la suma liquidada a abonar al acreedor del Estado.

2.4 Eficiencia y eficacia

El nuevo enfoque de la administración pública, de gestión por resultados, requiere de una fuerte vinculación entre los recursos públicos y las necesidades públicas. Por consiguiente, en una economía de elevados niveles de impuestos y de incremento de necesidades de gastos, donde la ciudadanía exige mayor productividad, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos, porque una gran proporción son de origen tributario, para garantizar la estrategia de gestión, es necesario, mejorar la eficiencia y la eficacia, en el desempeño del gobierno en relación a los resultados.

La pregunta es cómo mejorar la eficiencia del gasto público. Para dar una respuesta, se debe distinguir entre eficacia y eficiencia²⁵. La primera, se utiliza

²⁵ Bolívar, M. A. (2012). *Finanzas Públicas y Control*. Buenos Aires: Librería Editorial. pp. 309-311

para evaluar la bondad de los gestores públicos; es decir, es en qué medida se logran los objetivos propuestos o el grado de alcance de un programa público sin tener en cuenta los costos o si existen formas alternativas de alcanzar dichos objetivos. La segunda, puede limitarse a analizar si el Sector Público puede prestar determinados bienes y servicios a un costo menor o si con los mismos insumos se podrían producir mayores bienes y servicios. Esta eficiencia, es llamada eficiencia productiva, ya que toman las actividades públicas como dadas. Pero, Miguel Bolívar, agrega en su libro Finanzas Públicas y Control, a la eficiencia económica, la cual pone en discusión la acción o actividad pública en comparación con otras. De este modo, la intervención pública es eficiente en la medida que el beneficio social que reporta sea mayor a su costo, por lo que, hace énfasis si un gasto debe o no realizarse y no en cómo debe realizarse.

CAPÍTULO III: ORGANISMOS

En el presente capítulo, se desarrollarán, los dos principales organismos públicos, que intervienen en el análisis de la presente tesis. La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y el Servicio Administrativo Financiero de Apoyo a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (SAF342) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Cabe preguntarse, por qué coexisten estos dos organismos, el primero interjurisdiccional formado por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el segundo, únicamente por el Estado Nacional. La respuesta la hallamos en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El 8 de julio de 2008, emite, la Corte, una sentencia en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, donde un grupo de personas interponen una acción judicial contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, por la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo derivado de la contaminación del ambiente del río Matanza-

Riachuelo²⁶. Dicha sentencia obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces, encomendando el cumplimiento de un programa consistente en:

- La mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca
- La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo)
- La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción
- El manejo patrimonial, control específico de asignación de fondos y ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con la Cuenca.

En virtud de ello, desde el Estado Nacional, se crea en el año 2009, un servicio administrativo financiero que será, exclusivamente, de apoyo a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, adicionales a los aportes directos que realiza al fondo propio de dicha Autoridad.

AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO

Antecedentes: descripción y facultades

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), fue creada mediante la Ley 26.168, sancionada el 15 de noviembre de 2006, como ente de derecho público interjurisdiccional, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, debiendo ejercer su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, y de la Provincia de Buenos Aires.

Mediante la referida ley se le otorgan facultades para regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

²⁶ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2010). *Cuenca Matanza Riachuelo: Manual para Inspectores*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el desarrollo.pp.52-54.

En cuanto a la financiación de la ACUMAR por ley, se crea un Fondo de Compensación Ambiental, que será administrado por el referido organismo y será destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales, el cual, estará integrado por las asignaciones presupuestarias incluidas en la Ley Anual de Presupuesto que efectúe el Gobierno Nacional; los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos que establezcan las normas; las indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial; los subsidios, donaciones o legados; otros recursos que le asigne la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Créditos internacionales²⁷.

Tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como la Provincia de Buenos Aires han adherido a los términos expresados en la Ley 26.168, a través de leyes aprobadas por sus legislaturas, Ley 2.217 y Ley 13.642, respectivamente.

La política ambiental definida por la ACUMAR para alcanzar el saneamiento de la CMR, se plasmó en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), un documento, cuya última versión se actualizó en Marzo de 2010, y que contempla el desarrollo de 14 líneas de acción, los cuales, en su conjunto, tienen por finalidad mejorar la calidad de vida de los habitantes, recomponer el ambiente en todos sus componentes (agua, suelo y aire) y prevenir futuros daños.

El PISA²⁸ se encuentra organizado en catorce líneas de acción, a través de las cuales se distinguen Planes y Programas a ejecutar por el Organismo; a saber:

- **Sistema de Indicadores**

El Sistema de Indicadores está diseñado para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas del PISA. Su finalidad es poner a disposición de los decisores y del público en general los avances realizados.

²⁷ Ley 26168- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)- (2006). Artículo 9. Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/normativa/1/resolucion-26168>, el día 3 de Noviembre, 2013.

²⁸ Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/institucional/32/plan-integral>, el día 3 de Noviembre, 2013.

• Sistema de Información

Este sistema tiene como objetivo implementar la comunicación y difusión de las distintas acciones desarrolladas por la ACUMAR con respecto al PISA, destinadas a todos los actores sociales, grupos con intereses vinculados específicamente a la CMR o a la sociedad en general.

• Fortalecimiento Institucional

La consolidación de la ACUMAR como Institución en la cual confluyen y se articulan organismos y representantes sectoriales de distintos niveles del Estado, es condición necesaria para la gestión eficiente de la problemática de la CMR. Esta línea de acción, abarca los trabajos orientados a transformar al Organismo en un modelo en materia de gestión por objetivos y resultados, dotándolo de herramientas técnico-administrativas que fortalezcan sus capacidades institucionales, fundadas en la plena autonomía funcional y autarquía financiera.

• Ordenamiento Ambiental del Territorio

La intervención del Estado en la definición y el ordenamiento del territorio en el ámbito de la CMR, resultan indispensables, para la búsqueda de la sustentabilidad ambiental y la mejora de la calidad de vida de la población, mediante el impulso del desarrollo económico y social.

• Educación Ambiental

La Educación Ambiental, tiene por finalidad la construcción de valores, conocimientos, aptitudes y actitudes orientadas a la participación crítica y reflexiva de los ciudadanos en la búsqueda de un modelo de desarrollo ambiental –económico, ecológico, social, político y ético– sustentable.

• Plan Sanitario de Emergencia

Esta línea de acción, tiene como objetivo, mejorar la salud de los habitantes de la CMR, generando procesos protectivos, en toda la población, que tiendan a minimizar el impacto sobre la salud de las diversas amenazas detectadas, poniendo énfasis en las poblaciones de mayor vulnerabilidad.

- **Monitoreo de la Calidad de Agua, Sedimentos y Aire**

Su finalidad es la de conocer el estado de la calidad del aire, el agua y los sedimentos en la CMR, a fin de determinar, el nivel de contaminantes que excede las normas vigentes y las que se establezcan en el futuro. A partir de la información obtenida, se podrán implementar acciones, que reduzcan los efectos sobre la salud de la población presente en la Cuenca.

- **Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios**

Esta línea de acción se orienta a dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos de la CMR, priorizando especialmente la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad ambiental.

- **Expansión de la red de Agua Potable y Saneamiento Cloacal**

Busca promover la coordinación y el avance de las actuaciones planificadas por las jurisdicciones, Municipios y organismos vinculados con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal, a los fines de concretar las acciones, obras e inversiones que se requieren para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca y reducir las enfermedades de origen hídrico.

- **Desagües Pluviales**

Esta línea de acción se orienta a resolver la problemática principal asociada a las inundaciones en la CMR. A tal fin, es preciso minimizar de manera progresiva, con la intervención de las distintas jurisdicciones, los problemas asociados al drenaje en la Cuenca.

- **Contaminación de Origen Industrial**

Su principal objetivo es lograr la corrección de factores de afectación ambiental derivados de la actividad industrial, minimizando sus impactos ambientales. Para ello es necesario imponer sistemas de gestión ambiental adecuados, tanto para el sector privado como el público, sea industrial o de servicios, controlando el desenvolvimiento productivo, atendiendo principios, técnicas,

buenas prácticas y valores ambientalmente adecuados, para contribuir de esta forma a la prevención, recomposición y saneamiento ambiental de la CMR.

• **Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga**

La finalidad de esta línea de acción es la preservación y recuperación de los márgenes de los cursos de agua superficial en la CMR, con emplazamiento definitivo de zonas de ribera y el desarrollo de parques lineales a lo largo de los ríos y arroyos con asignación de un uso recreativo público.

• **Saneamiento de Basurales**

Esta línea de acción está orientada a prevenir la degradación ambiental existente a través de la gestión integrada de residuos sólidos urbanos. La generación de basurales está intrínsecamente relacionada con el manejo inadecuado de los residuos, por lo que es necesario implementar, junto a las acciones de erradicación de los basurales existentes, acciones de prevención y de fortalecimiento de la gestión de residuos que permitan dar una solución definitiva a la formación de los sitios clandestinos.

• **Programa Polo Petroquímico Dock Sud**

La finalidad del programa es contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes y convertir al Polo Dock Sud en un área industrial con una gestión ambiental sustentable, recuperando y fortaleciendo su importancia como puerto. Para ello, se requiere minimizar los riesgos ambientales y de seguridad en el área y disminuir la complejidad socio-ambiental existente²⁹.

SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO DE APOYO A LA ACUMAR

Antecedentes: descripción y facultades

A partir, del dictado del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Estado Nacional, forma el SAF342, número otorgado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien es el responsable de realizar tareas

²⁹ Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/ejes-de-accion>, el día 3 de Noviembre, 2013.

administrativas destinadas a financiar el desarrollo de distintas acciones de apoyo a la ACUMAR.

La estructura organizativa, del SAF342, se conforma de una Dirección General y dos Coordinaciones, con el objeto de dirigir las actividades relativas a los servicios contables, económicos, financieros, presupuestarios, patrimoniales y de administración y gestión, relativas a la Cuenca, en cuanto al manejo de los fondos provenientes únicamente del Presupuesto Nacional, del cual forma parte. Su presupuesto se conforma de tres programas (figura 6):

- El Programa 38 denominado “Programa Integral Cuenca Matanza – Riachuelo”, mediante el cual, se atienden las necesidades relativas a la ACUMAR y las que surgen del funcionamiento del propio SAF342.

- El Programa 39 denominado “Programa de Gestión Ambiental Matanza – Riachuelo” es el que atiende las necesidades vinculadas a su unidad ejecutora, el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, que administra en Préstamo BID1059.

- El Programa 44 denominado “Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza – Riachuelo”, mediante el cual, se atienden las necesidades, vinculadas a su unidad ejecutora, denominada Unidad Coordinadora General del Proyecto (UCGP), que administra el Préstamo BIRF 7706-AR.

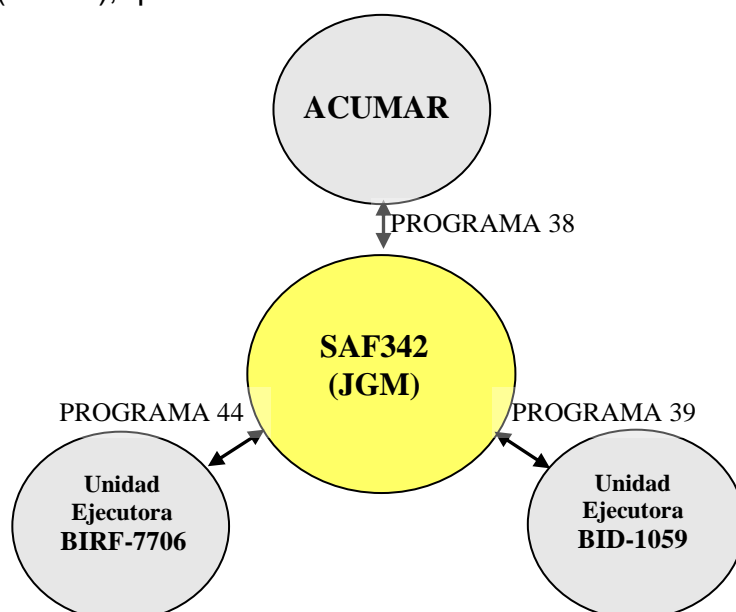


Figura 6: Unidades Ejecutoras de los programas presupuestarios del SAF342. Fuente: elaboración propia

CUERPO EMPÍRICO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Conforme lo descripto en la introducción, el objeto de la presente tesis, es poder comprender cuáles son las dificultades y los desafíos que presenta el Presupuesto Público Nacional, como instrumento de Política Pública, para la implementación de la técnica presupuestaria, gestión por resultados, que pueden limitar el ejercicio de una gestión y administración pública, eficaz y eficiente, capaz de obtener logros tangibles y mejorar la calidad de vida de la población y contribuir a la recuperación de un recurso natural, como es la CMR.

Por lo tanto, la investigación se propuso darle respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Es el Presupuesto Público una herramienta eficaz y eficiente para el saneamiento de la CMR? ¿Se aplica en la práctica la técnica por resultados? ¿Cuáles son las dificultades que se generan en la implementación de la técnica gestión por resultados, en el ámbito del SAF 342 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, destinado al saneamiento de la CMR? ¿Cuáles son los principales desafíos con los que se enfrenta el Presupuesto Público como instrumento de la Política Pública Nacional para adoptar la técnica gestión por resultados? ¿Cuáles son los actores que intervienen en el proceso presupuestario y cómo interactúan?

Para ello, hemos desarrollado, en el cuerpo teórico, conceptos y antecedentes en materia de técnica presupuestaria, en el capítulo I, definido el gasto público y los términos de eficacia y eficiencia presupuestaria, en el capítulo II, descripto los dos organismos públicos que intervienen en mayor medida en la presente tesis, en el capítulo III; para finalmente desarrollar el cuerpo empírico.

Por lo que, en el presente cuerpo, se busca cotejar, el marco teórico relevado en los primeros tres capítulos, con la realidad argentina, mediante, la utilización de tres herramientas de investigación: 1) análisis técnico administrativo de los presupuestos del SAF342, 2) encuestas realizadas al personal de los tres servicios administrativos financieros que posee la Jefatura de Gabinete de

Ministros de las áreas de presupuesto y contabilidad y 3); entrevistas individuales, semi-estructuradas, a personas expertas en materia presupuestaria; con el objeto de contrastar los resultados de estas herramientas con la hipótesis planteada para determinar su validez.

Análisis técnico administrativo: descripción y resultados

Lo descripto, en los capítulos precedentes, permite definir al nuevo modelo de gestión pública, orientado a resultados, donde las prestaciones públicas deben surgir de las necesidades de la sociedad y la producción obtenida debe resolver dichas necesidades o al menos mitigarlas.

De esta forma, la política pública definida, en este caso, el Saneamiento de la CMR, por el SAF342, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y las políticas planteadas por el ente ACUMAR, a través del PISA, deberían responder a las necesidades públicas, mediante la asignación de recursos, en los tres programas presupuestarios que componen el Presupuesto del SAF342, contribuyendo, asimismo, al logro de metas (productos) y al cumplimiento de los objetivos (resultados), en forma eficiente y efectiva.

Por consiguiente, en el análisis técnico administrativo, que se desarrollará a continuación, se aplicarán los conceptos previamente vertidos en el cuerpo teórico y se intentará demostrar en qué medida los presupuestos del SAF342 contribuyen, o no, al logro del nuevo modelo de gestión pública.

Por lo expuesto, en el capítulo III “Organismos”, coexisten dos organismos: el SAF342, que se encarga de administrar los recursos nacionales, principalmente, a través del **Programa 38**, “Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo”, manteniéndose los aspectos técnicos en la ACUMAR, y el ente interjurisdiccional, ACUMAR, que administra los aportes que, en forma directa, realizan las jurisdicciones que la integran: el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de un esquema de diez líneas presupuestarias, que se encuentran vinculadas a las catorce líneas de acción del PISA.

La apertura programática del SAF342, compuesta de tres programas presupuestarios, permite relacionar cada uno de ellos con diferentes demandas sociales. En este caso, desarrollamos el **Programa 38**, que tiene como principal objetivo apoyar el desarrollo de políticas activas destinadas a la precaución, prevención, saneamiento, recomposición y utilización sustentable de los recursos naturales ubicados en la CMR.

Las tareas desempeñadas a efectos de lograr los objetivos planteados por el programa se organizaron y canalizaron a través de la Dirección General Administrativa del SAF342, por parte de la JGM, en materia financiera y de las Direcciones Generales de Administración y Técnica, por parte de ACUMAR, en materia técnica.

De los presupuestos del SAF342, Programa 38, se desprende la siguiente información de ejecución presupuestaria correspondiente al crédito devengado en el período 2010-2012:

Objeto del Gasto: incisos	Crédito devengado 2010	Crédito devengado 2011	Crédito devengado 2012
1 Gastos en personal	7.269.114	7.090.410	9.146.259
2 Bienes de consumo	3.890.625	1.452.812	122.766
3 Servicios no personales	23.035.209	43.634.424	29.723.163
4 Bienes de uso	3.599.606	800.424	215.699
5 Transferencias AYSA S.A.	40.221.193	34.200.000	-
5 Transferencias ACUMAR	4.923.860	83.800.000	81.756.308
5 Transferencias Municipios	8.272.182	1.316.758	4.383.712
Totales	91.211.789	172.294.828	125.537.907
% Ejecución presupuestaria	91%	92%	91%

Figura 7: Ejecución presupuestaria –SAF342- expresado en \$. Fuente: Dirección General SAF342.

Como podemos observar, en la figura 7, el presupuesto, se basa en la teoría de presupuesto por programa, bajo la clasificación presupuestaria, por el objeto del gasto, y del período analizado se desprende que en el ejercicio financiero 2010, la ejecución presupuestaria del Programa 38, cuya fuente de financiamiento es proveniente del Tesoro Nacional, ascendió al 91% respecto al crédito vigente para dicho año, en el 2011 al 92% y finalmente en el 2012 un 91%.

En la figura 8, se puede observar, la ejecución presupuestaria del ente interjurisdiccional, para el mismo período, como vemos, el presupuesto de ACUMAR, no tiene como base la técnica de presupuesto por programa, por lo tanto, no está discriminado por programa, incisos o fuentes de financiamiento, sino por cada una de las diez líneas presupuestarias que lo componen. La ejecución presupuestaria conforme lo programado ascendió para el año 2010 al 100, en el 2011 al 99% y en el 2012 al 82%.

Línea Presupuestaria	2010	2011	2012
01-Fortalecimiento Institucional	25.018.616	63.042.949	103.759.311
02-Fiscalización		868.195	4.502.962
03-Infraestructura		104.527.867	18.253.966
04-Calidad Ambiental		7.991.957	16.392.018
05-Ordenamiento Territorial		2.833.328	1.191.000
06-Limpieza de Basurales		111.501.876	170.712.506
07-Socio Ambiental		6.634.862	3.660.078
08-Plan de reconversión industrial			149.103
09-Limpieza de Márgenes		89.119.912	184.520.565
10-Plan Sanitario de Emergencia		959.706	31.067.264
Totales	25.018.616	387.480.652	534.208.773
% Ejecución presupuestaria	100%	99%	82%

Figura 8: Ejecución presupuestaria ACUMAR, expresado en \$. Fuente: Coordinación de Presupuesto y Planificación Financiera, ACUMAR.

La importancia de las figuras 7 y 8, radica en analizar que dentro del presupuesto nacional del SAF342 (figura 7), se encuentra el inciso 5 – Transferencias ACUMAR –, que corresponde al aporte directo que realiza el SAF342 a ACUMAR financiando proyectos propios de la misma. A su vez, ACUMAR, en su presupuesto (figura 8), lo contempla en sus líneas presupuestarias.

Resulta necesario entender, que la evaluación por gestión de resultados y la eficiencia y eficacia del gasto público, no se debe limitar al análisis de resultados obtenidos y a la comparación de la producción de bienes y servicios públicos versus lo programado, ya que, de esta forma, no se resuelven los interrogantes cualitativos que pretende responder la técnica de gestión por resultados.

A fin de responder los interrogantes planteados y haciendo uso de la información disponible; es decir, presupuestos del SAF342, presupuestos de ACUMAR, el sistema de indicadores elaborado por la propia ACUMAR y publicados en su página web, desarrollaremos de qué se tratan las líneas de acción, definidas en el PISA y las líneas presupuestarias de ACUMAR y cómo se relacionan con los objetivos específicos del Programa 38 del SAF342; identificando la participación de dicho programa en cada línea, los insumos, las actividades, los productos (metas físicas) y los resultados obtenidos; para finalmente, concluir acerca de la eficiencia y eficacia del presupuesto público nacional como instrumento de política pública.

Para ello, comenzaremos con el análisis de la relación existente (figura 9) entre los incisos de la clasificación presupuestaria, por el objeto del gasto, desarrollado en el capítulo II de la presente tesis, utilizada por el SAF342, para sus presupuestos, siendo 1.-Gastos en personal, 2.-Bienes de consumo, 3.-Servicio no personales, 4.-Bienes de uso, 5.-Transferencias de los presupuestos del SAF342; con las líneas de acción y presupuestarias de ACUMAR, descritas en el capítulo III “Organismos”.

SAF342	ACUMAR	
	Línea de acción	Línea presupuestaria
Objeto del gasto: incisos		
1	No corresponde	No corresponde
2	Expansión de la red de agua potable y de saneamiento cloacal	Socio Ambiental
3	Fortalecimiento Institucional Contaminación de Origen Industrial Monitoreo de la Calidad de Agua, Sedimentos y Aire	Fortalecimiento institucional Fiscalización Calidad ambiental
4	Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento institucional
5	Saneamiento de Basurales Plan Sanitario de Emergencia Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga Contaminación de origen industrial	Limpieza de basurales Plan Sanitario de Emergencia Limpieza de márgenes Fiscalización

Figura 9: Relaciones entre SAF342 y ACUMAR. Fuente: elaboración propia

De la figura 9, se desprende que, el gasto del inciso 1, gastos en personal, no corresponde su relación a una línea de acción, ya que, corresponde a los agentes que prestan servicios en propio SAF342.

El gasto del inciso 2, permite cumplir con la línea de acción (figura 9), expansión de la red de agua potable y de saneamiento cloacal. Para mejor proveer, analizaremos esa línea de acción:

Expansión de la red de agua potable y de saneamiento cloacal: el servicio de distribución de agua potable, es considerado como un servicio esencial en la vida de toda persona y por lo tanto, en aquellos lugares, donde no existe dicha distribución, se dispuso de la provisión de bidones de agua. La disponibilidad del servicio además de asegurar el acceso básico al agua potable, contribuye a prevenir enfermedades de origen sanitario.

Por ello, se previó la distribución de bidones de agua, en las áreas de Villa Inflamable y Villa Fiorito. En este sentido, se invirtió la suma aproximada de \$ 3.300.000 en el año 2010 y de \$ 1.200.000 en el año 2011. Luego de este año, no se financió más la provisión de bidones de agua potable, debido al avance de obras realizadas por la firma AYSA S.A. en dichas zonas. Esto puede observarse en la figura 7, donde la ejecución presupuestaria para el inciso 2, cae abruptamente, en un 91%, en el año 2012.

Este gasto permitió la asistencia de 518.693 bidones a 23.000 habitantes de las villas mencionadas, en el año 2010; y de 477.948 bidones a 21.600 habitantes, para el año 2011. Cabe destacar, que durante estos años la meta física fue cumplida al 100% y se produjo una baja en las tasas de incidencia por cada 100.000 habitantes de enfermedades de vinculación ambiental.

El inciso 3 –Servicios no personales, corresponde su vinculación a las líneas (figura 9): Fortalecimiento Institucional, Contaminación de Origen Industrial y Monitoreo de la Calidad de Agua, Sedimentos y Aire.

- Fortalecimiento institucional: la ACUMAR fue creada por ley en el año 2006, pero a efectos de garantizar la plena autonomía y autarquía financiera del organismo, recién en el año 2010 obtiene su propio CUIT y su Consejo Directivo, aprueba el primer presupuesto de gastos propio. Para dicha autonomía, el SAF342, financió proyectos para el fortalecimiento del ente, relacionados al mantenimiento del edificio perteneciente a ACUMAR, por la

suma aproximada de \$ 6.700.000 en el año 2010, \$ 4.400.000 en el año 2011 y \$ 6.000.000 en el año 2012.-

- Contaminación de Origen Industrial: A través de la Ley 26.168, la ACUMAR fue facultada para, entre otras cuestiones, regular y controlar las actividades industriales. En este sentido, el Organismo avanzó notoriamente desde 2010, en cuanto a las acciones de control y monitoreo en las tres líneas de trabajo: el empadronamiento de establecimientos, la fiscalización de los mismos, para identificar los agentes contaminantes, y la reconversión de los procesos productivos en aquellos establecimientos identificados como contaminantes, a través de la presentación de un Plan de Reconversión Industrial (PRI) y su posterior aprobación.

Para el empadronamiento, cuenta actualmente, con el Sistema Integral de Cuenca Matanza Riachuelo (SICMAR), un sistema de registro online, orientado a satisfacer las necesidades en materia de gestión y control de establecimientos. La incorporación de este sistema permitió la confección de un padrón de industrias acorde con la realidad de la Cuenca. A fines del año 2010, los registros contaban con 6.639 establecimientos mientras que, a partir de la implementación de este nuevo sistema y de las campañas de comunicación masiva realizadas, el total de establecimientos empadronados a fines de 2011 ascendió a 21.739, identificando como establecimientos industriales, en particular, a 10.946 del total relevado; y totalizando en el año 2012, 23.506 establecimientos, de los cuales 11.658 se encuentran vinculados a la industria manufacturera.

Durante el período 2010, se realizó un fuerte trabajo del organismo en fiscalización y declaración de agentes contaminantes (DAC), como también en asesoría respecto a la presentación de PRI, para finalizar el año realizando 6.575 inspecciones, con un 62,5% de los establecimientos DAC con PRI presentado (240 del total de 384 DAC), mientras que sólo había aprobado el 2% de los PRI presentados.

Esta tendencia positiva se mantiene y reafirma durante el 2011, a la luz de un mayor ritmo en las fiscalizaciones, donde se inspeccionaron 10.407 establecimientos y se declararon 964 DAC. Sobre estos últimos, se recibieron y evaluaron 726 PRI, de los cuales, se aprobaron 365 y se concretó la reconversión de los primeros establecimientos.

En el año 2012, se inspeccionaron 7330 establecimientos y se evidencia que 1.344 de los 1.502 establecimientos DAC, presentaron el correspondiente PRI y fueron aprobados 207.

El SAF342, durante los años 2010 y 2011, financió la contratación del correo, a fin de que los establecimientos, que se encontraban en la cuenca, se empadronaran en el sistema SICMAR y cumpliendo las metas físicas en su totalidad. Como así también, la asistencia técnica para el diseño, estructuración y desarrollo de dicho sistema.

- Monitoreo de la Calidad de Agua, Sedimentos y Aire: La ACUMAR realiza distintos relevamientos periódicos sobre el estado del agua superficial, del agua subterránea y de sedimentos, y de la calidad del aire en la cuenca, conforme la información proveniente de las estaciones de monitoreo. Los resultados obtenidos permiten conocer el impacto que los avances logrados tienen en la mejora del ambiente. Entre los años 2010 y 2012, el SAF342 financió la contratación del servicio de monitoreo de calidad de aire, servicio registrado bajo el inciso 3, por la suma de \$ 6.000.000 para dicho período.

Respecto, el inciso 4, bienes de uso (figura 9), también ha permitido financiar la línea de acción, fortalecimiento de ACUMAR, mediante la adquisición de bienes de uso, por la suma aproximada de \$ 3.599.606 en el año 2010, \$ 800.424, en el año 2011 y de \$ 215.699, en el año 2012.-

Por último, el inciso 5, transferencias, se relaciona principalmente a las siguientes líneas de acción (figura 9): Saneamiento de Basurales, Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga, Plan Sanitario de Emergencia, y al ya desarrollado en el inciso 3, Contaminación de origen industrial. El inciso 5,

corresponde a transferencias realizadas por el SAF342, ya sea, al ente ACUMAR, a la firma AYSA S.A. o a cualquiera de los catorce Municipios que se encuentran en la Cuenca, para financiar proyectos y/o convenios, con su posterior rendición de cuentas.

- Saneamiento de Basurales: La estrategia se plantea sobre dos grandes ejes de abordaje: el primero, relacionado con la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, que se propone controlar el 100% de los residuos generados en el ámbito de la CMR y gestionarlos adecuadamente, reduciendo la disposición final al mínimo posible y el segundo, relacionado específicamente con el Saneamiento de los Basurales existentes, previniendo la formación de nuevos vertederos.

En el año 2010, se habían detectado una cantidad de basurales, que al año siguiente fue modificado, cabe destacar el carácter informal, variable y dinámico que presentan los mismos.

De tal forma, en mayo del 2011, se firmó un convenio, para el cumplimiento del Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PMGIRSU) de la CMR, con los Municipios, donde se definió una línea de base de 267 de las tres tipologías de basurales: microbasurales, entre 15 m³ y 500 m³ de basura acumulada estimada, basurales, entre 500 m³ y 15.000 m³ de basura acumulada estimada, y macrobasurales, más de 15.000 m³ de basura acumulada estimada; y 180 puntos de arrojó (menores a 15 m³), asignando la responsabilidad de erradicación de los puntos de arrojó a los municipios y de la erradicación de los basurales, como así también el control y fiscalización de la totalidad definida como línea de base a ACUMAR.

En el año 2011 se erradicaron 169 basurales, con un volumen retirado y enviado a disposición final que superó los 250.000 m³. Durante el año 2012 se habían erradicado 15 basurales con un volumen retirado de aproximadamente 27.840 m³.

En este sentido, la cantidad de basurales existentes al fin del ejercicio 2012 es de 61 microbasurales, 17 basurales y 5 macrobasurales.

Dentro del mismo eje estratégico, una de las innovaciones más importantes en materia de tratamiento de residuos fue la construcción de 2 Ecopuntos (que se encuentran actualmente en etapa de prueba) y 12 en construcción, en distintos municipios de la CMR, que fue una medida tomada en busca de impedir que los sitios en los que existía un basural activo y fueron saneados, reciban nuevamente vuelcos de residuos. Estos Ecopuntos son espacios preparados para recibir los residuos de la recolección formal e informal, y tendrán las funciones de recepción, control, pesaje, clasificación, reciclado y tratamiento de diversas fracciones de los residuos, como paso previo a su disposición final.

El SAF342, en el ejercicio 2011, financió la construcción de 4 Plantas Ecopuntos ubicadas en: Morón, Lanús y Lomas de Zamora, Avellaneda (finalizada 100%) y Almirante Brown: y parcialmente las plantas de Marcos Paz (finalizada 100%), San Vicente, Cañuelas y Gral. Las Heras, beneficiando aproximadamente a 2.300.000 personas, cabe aclarar que, en la actualidad, la CMR posee una población de 8.000.000 habitantes (Censo 2010).

- Limpeza de Márgenes y Camino de Sirga: la limpieza de márgenes de ríos y arroyos es una de las tareas realizadas por ACUMAR que más influye en la recomposición del ambiente y en la calidad de vida de los habitantes de la CMR, en particular, de quienes viven cerca de los cursos de agua, principalmente por el cambio que significa en las condiciones sanitarias, y la posibilidad de que dichos espacios recuperados puedan ofrecer un uso social.

En el año 2009 ACUMAR firmó un convenio marco con la firma AYSA S.A., con el objeto de realizar los trabajos de limpieza de márgenes y posterior mantenimiento de las mismas, a fin de establecer un corredor ambiental, limpieza y recolección de residuos en áreas de deficiente prestación de dichos servicios y limpieza de espejos de agua en áreas del Río Matanza Riachuelo y sus afluentes, como parte del plan PISA. Dicho convenio fue financiado por el

SAF342, mediante el inciso 5, transferencia a AYSA S.A. (figura 7), por la suma de \$ 40.221.193, en el año 2010 y por \$ 34.200.000 en el año 2011.

A partir del 2011, la ACUMAR define como estrategia celebrar convenios con los Municipios/Comunas de la CMR, cuyo objeto es realizar la limpieza de márgenes del cauce principal y de sus afluentes y posterior mantenimiento de las mismas, así como también contribuir a la creación de fuentes de trabajo al propiciar la participación de Cooperativas de Trabajo, conformadas por personas desocupadas o en situación de vulnerabilidad social, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de quienes se han insertado en el trabajo formal y solidario a partir de su inclusión en una cooperativa.

Entre los años 2010 y 2012 las metas físicas del programa de Limpieza de márgenes se han evaluado a partir de la unidad de medida “kilómetros recuperados”. Se considera kilómetro recuperado a la porción de territorio sobre la cual se realiza la limpieza de base.

Desde 2009 hasta principios de 2011, se recuperaron 150 kilómetros de márgenes, con la participación de más de 1.500 cooperativistas y un total de 67.000 toneladas de basura retirada; mientras que al 2012 se recuperaron 341,78 km de las márgenes del río.

La importante participación de distintas cooperativas en las tareas de limpieza de márgenes, pasó de 13 cooperativas (diciembre 2009) a 34 en el 2011 y el incremento del número de personas destinados a limpieza y mantenimiento de márgenes, pasó de 639 a 2.125 personas, manteniéndose estable en el transcurso del año 2012; y se han retirado 170.000 tn de basura.

El SAF342 financió esta línea de acción por la suma aproximada total de \$ 180.000.000, a través de transferencias al ente ACUMAR y a los distintos municipios de la CMR.

- Plan Sanitario de Emergencia: durante 2012 ACUMAR llevó a cabo una evaluación para conocer la situación sanitaria de los habitantes de la Cuenca.

Este estudio permite indagar sobre el estado nutricional, toxicológico y del desarrollo psicomotor de los niños y niñas menores de 6 años, priorizando en el tiempo aquellos conglomerados poblacionales de mayor riesgo. También se evalúa a embarazadas y adultos mayores. En este período, profesionales de la salud visitaron el barrio de Villa Inflamable en Dock Sud, Avellaneda, y la Villa 21-24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El SAF342 financió la evaluación integral de salud en áreas de Riesgo, en aspectos de salud y estado nutricional, relevando datos, a través de encuestas, para la creación de una base de datos.

También en el marco del fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud, se logró conformar la Red de Laboratorios de Análisis Clínicos Toxicológicos de la CMR. La misma, ya se encuentra en funcionamiento, a través de los cuatro (4) laboratorios que conforman la red, habiéndose inaugurado en 2012 el último laboratorio toxicológico previsto en el hospital Posadas, Municipio de Morón. A estos fines, el SAF342 financió los primeros laboratorios que habían sido instalados en el Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas Prof. Dr. Fernando E. Viteri del Hospital de Niños Sor María Ludovica de La Plata, en la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, y en el Hospital de Pediatría Profesor Juan P. Garrahan; con la incorporación del mencionado, en el Hospital Posadas.

De los análisis técnicos administrativos de los presupuestos del SAF342, podemos concluir que no reflejan, por sí solos, los resultados de la gestión, y por lo tanto, no contienen toda la información tendiente a visualizar las necesidades públicas, los resultados de las acciones sobre esas necesidades y los costos de esos resultados. Para ello, se debió relacionar, los presupuestos y las metas físicas del SAF342, con las líneas de acción y presupuestarias y los indicadores económicos de ACUMAR.

Encuestas: descripción y resultados

La encuesta consistió en obtener información de los sujetos de estudio, proporcionada por ellos mismos, sobre opiniones, conocimientos, actitudes o sugerencias.

El muestreo, es una herramienta de la investigación científica, y se dice que una muestra es representativa en la medida que reúne aproximadamente las características de la población que son importantes para la investigación. Existen dos tipos de muestreo: probabilístico y no probabilístico. En la presente tesis, se utilizó el muestreo no probabilístico, que se caracteriza en que no todos los sujetos de la población tienen la misma probabilidad de ser elegidos.

La selección de los sujetos fue un muestreo intencional, ya que, de una población de quince Ministerios y una Jefatura, se seleccionó a la Jefatura de Gabinete de Ministros, y dentro de la misma a los tres servicios administrativos financieros que la componen (SAF305, 317 y 342), dado el pequeño tamaño del SAF342.

Como instrumento de recolección de datos se utilizó el cuestionario, por considerarse el más conveniente en la tesis propuesta. En este sentido, es el instrumento más utilizado y *“un cuestionario consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir”* (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, Pilar, 1997, p.285).

Las encuestas realizadas tuvieron preguntas cerradas, es decir, son aquellas que contienen categorías o alternativas de respuestas que han sido delimitadas y se presenta a los sujetos las posibilidades de las respuestas y ellos deben circunscribirse a estas. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, Pilar, 1997, p.285), tanto de respuesta única como de respuesta múltiple y de respuesta valorativa, que indican un determinado porcentaje.

El cuestionario fue entregado y respondido por un total de 30 personas, que prestan servicios en Áreas de Presupuesto y Contabilidad y que representan el 100% del SAF342, el 100% del SAF317 y al 80% del SAF305.

El promedio de los encuestados tienen una antigüedad en la administración pública de entre 5 y 10 años (Figura 10, panel A), mientras que la antigüedad

promedio en áreas de presupuesto y de contabilidad estaría entre 1 y 4 años (Figura 10, panel B).

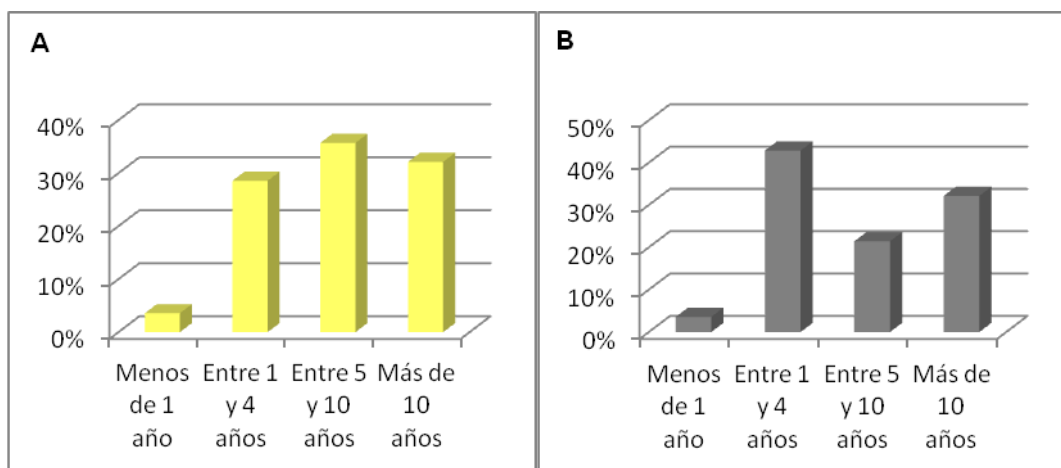


Figura 10: Antigüedad en la Administración Pública (panel A) y en Áreas de Presupuesto y Contabilidad (panel B)

El 92% del personal encuestado participa en alguna de las etapas del ciclo presupuestario, cabe aclarar, aquellas etapas correspondientes al poder ejecutivo nacional, mientras que sólo el 8% no realiza actividades que se relacionen directamente con alguna etapa (Figura 11).

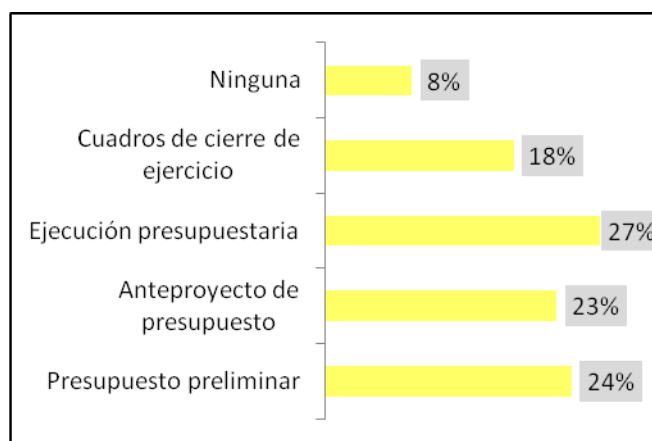


Figura 11: Porcentaje de participación en etapas del proceso presupuestario

El 10% de los encuestados tienen personal a cargo y el 90% no (Figura 12, panel A). Dentro de este último grupo, el 74% no conoce la técnica de gestión por resultados y tan sólo el 26% la conoce (Figura 12, panel B).

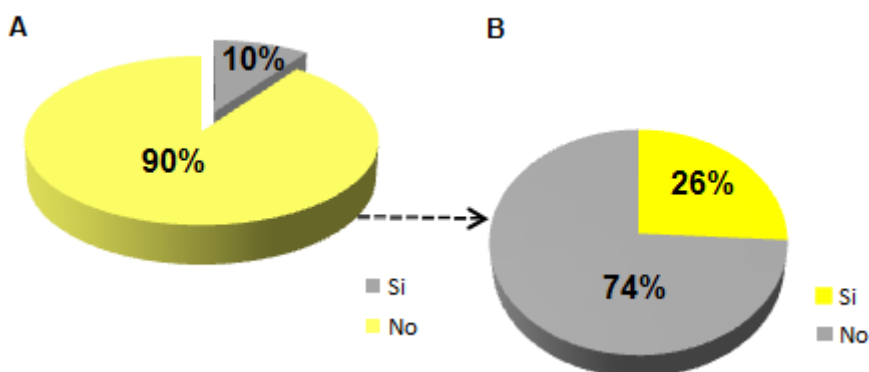


Figura 12: Porcentaje de encuestados con personal a cargo (panel A) y porcentaje de conocimiento de la técnica de gestión por resultados dentro de la proporción de empleados sin personal a cargo (panel B)

Del 26% que conoce la técnica gestión por resultados el 80% considera que es más efectiva y eficiente que la técnica de presupuesto por programa (Figura 13).

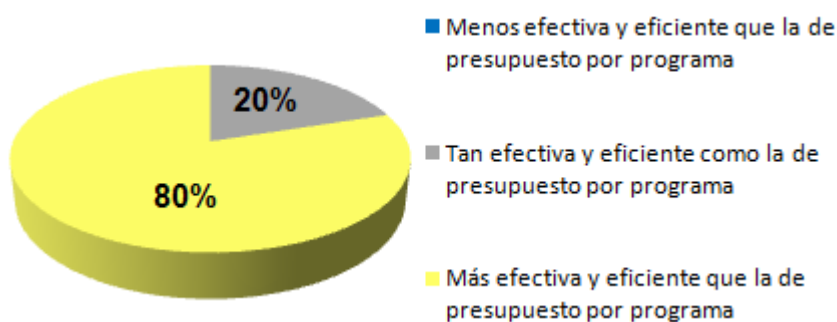


Figura 13: Porcentaje de opinión acerca de la efectividad y eficiencia de las técnicas por programa y de gestión por resultados

El 67% de los encuestados manifestó conocer las metas y objetivos del servicio administrativo financiero en el cual trabaja, mientras que el 23% no los conoce (Figura 14, panel A). De la proporción que conoce las metas y objetivos considera que los mismos se cumplen entre un 51 y 75% (Figura 14, panel B).

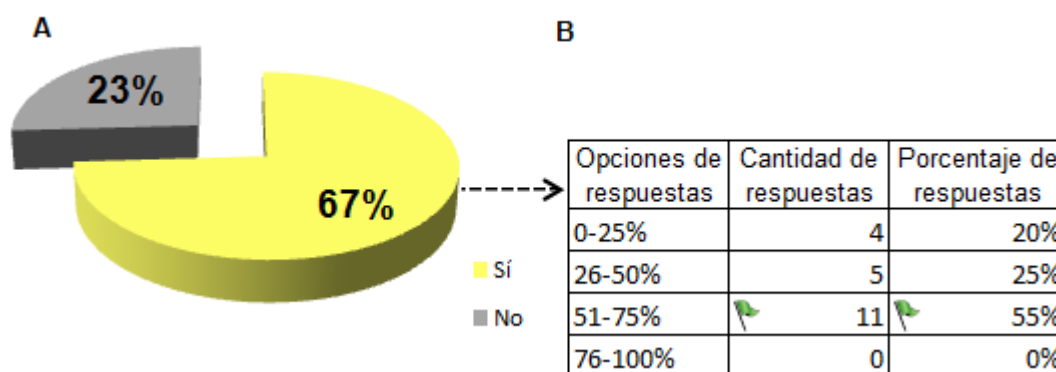


Figura 14: Porcentaje de conocimiento de las metas y objetivos del servicio administrativo financiero (panel A) y tabla de opinión acerca de que si las metas del Presupuesto público reflejan las políticas públicas trazadas (panel B).

Como resultado de las encuestadas llevadas a cabo, podemos concluir que los servicios administrativos financieros no aplican la técnica de gestión por resultados, que el 100% de los encuestados con personal a cargo conoce la técnica, mientras que el 74% de los encuestados sin personal a cargo no la conoce. El conocimiento de las metas y objetivos del personal de los servicios administrativos financieros alcanza al 67%, estas metas físicas, responden a la técnica de presupuesto por programa, por lo que, era de esperar dicho porcentaje de conocimiento.

Asimismo, se encontró que las tres mayores dificultades, con las que se enfrenta el Presupuesto Público como instrumento de la Política Pública Nacional para adoptar la técnica gestión por resultados son: 1) Falta de evaluación de resultados, de desvíos y mejoras, 2) Cambios frecuentes de jefes y autoridades y 3) Las metas físicas no reflejan las política públicas definidas; mientras que los principales desafíos son: 1) Definición conjunta de políticas públicas que trasciendan los gobiernos de turno, 2) Mayor énfasis en el desempeño gerencial entendido como productos obtenidos y resultados y 3) Desarrollo de indicadores económicos que permitan evaluar el grado de satisfacción de las necesidades públicas.

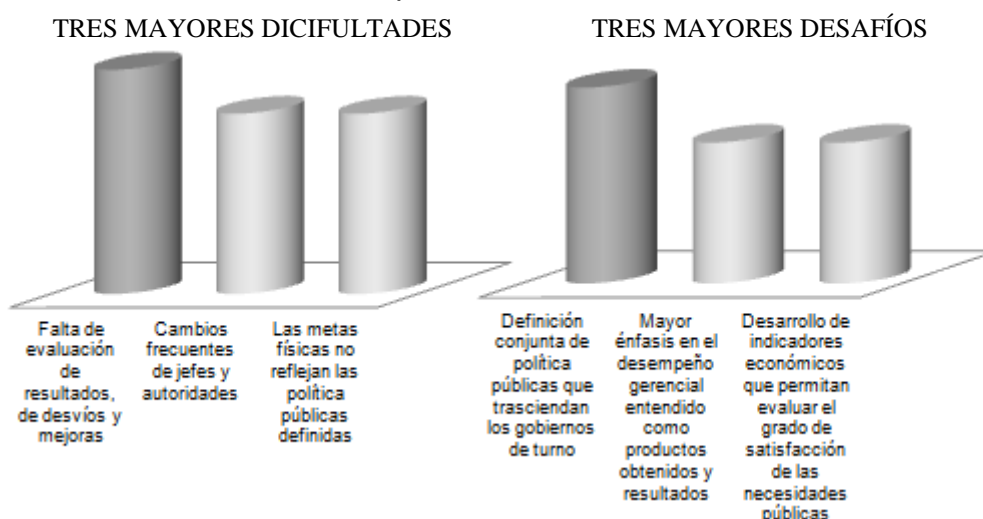


Figura 15: Las tres mayores dificultades y los tres mayores desafíos que se presentan para la implementación de la técnica de gestión por resultados.

Entrevistas: descripción y resultados

La entrevista es una herramienta de recolección de datos cualitativa y “...se define como una reunión para intercambiar información entre una persona (el

entrevistador) y otra (el entrevistado)..." (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, Pilar, 1997, p.597), a fin de obtener respuestas verbales a los interrogantes planteados sobre el problema propuesto.

Las entrevistas se dividen en: estructuradas, semi-estructuradas y abiertas. En este caso, las entrevistas realizadas, fueron semi-estructuradas, es decir, se determinaron de antemano las preguntas y se permitieron realizar preguntas abiertas al entrevistado, de esta manera, el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, Pilar, 1997, p.597).

Las entrevistas fueron realizadas, en forma individual, a expertos en materia presupuestaria perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros y al Órgano Rector del sistema presupuestario, Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Por haberse acordado con los entrevistados no se revelará sus identidades.

Al respecto, es importante destacar que dentro de la Administración Nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros, es el órgano con competencia primaria en la introducción de la técnica de gestión por resultados y, señalando que la "Gestión por Resultados", tiene como propósito *"incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión."*³⁰ Es decir, implica una reforma en la forma de gestionar, que vas más allá de la gestión presupuestaria, para lo cual necesita producir cambios en la cultura organizacional de las instituciones que la componen, otorgándole un valor fundamental a tres pilares la determinación (planeamiento), consecución (gestión presupuestaria) y medición de los objetivos (evaluación), en especial de aquellos de carácter estratégicos que pueden ser medidos mediante indicadores representativos.

³⁰ Secretaría de Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Recuperado de: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm, el día 28 de Marzo, 2014.

En la Jefatura de Gabinete de Ministros se entrevistó a autoridades de la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria, que se encuentra implementando el Programa de apoyo a la implementación de la Gestión por Resultados (PRODEV), financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, orientado fundamentalmente al planeamiento estratégico.

En este marco, los entrevistados nos comentaban que desde el año 2010 se viene llevando a cabo el PRODEV, cuyo objetivo consiste en llevar adelante acciones para el fortalecimiento de las condiciones necesarias para consolidar una gestión pública por resultados, en cuanto al diseño un sistema de planeamiento para la Administración Pública Nacional que tome como base los elementos que se encuentran vigentes. En primer lugar, se trabajó en la confección de un diagnóstico que da cuenta del desarrollo de la Gestión por Resultado en las siguientes áreas: planificación estratégica y operativa; compras y contrataciones; gestión de recursos humanos; gestión presupuestaria orientada a resultados; sistemas de control interno y externo para la gestión por resultados; y sistemas de información, monitoreo y evaluación.

Los entrevistados coincidieron que uno de los mayores logros del programa fue generar sinergias entre los lineamientos de acción impulsados en el marco del programa entre la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria, la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, también dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por un lado, y las capacidades y acciones de los diversos organismos, por el otro; para impulsar espacios de intercambio de saberes y experiencias que promuevan su articulación. Al respecto, se organizaron talleres con los servicios administrativos financieros de capacitación en planeamiento y un seminario internacional, con énfasis en materia de evaluación.

Las mayores dificultades que identifican en la implementación de la técnica son: 1) la falta de planeamiento estratégico y su conexión con el presupuesto en los diversos servicios administrativos financieros, 2) el presupuesto y las

metas físicas no reflejan a las políticas públicas definidas y 3) las tareas de las áreas de presupuesto se concentran en si hay o no presupuesto pero faltaría una evaluación de resultados y de desvíos para poder comprender en qué medida se cumplen las políticas y en su caso, proponer mejoras. Y los mayores desafíos son: 1) fomentar la utilización de herramientas planificadoras de las políticas públicas, 2) capacitar a los servicios administrativos financieros y 3) la consolidación en agenda e institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Administración Pública Nacional.

Para el año 2014 se espera firmar la segunda etapa del PRODEV, la cual, tiene como finalidad, generar un sistema de planeamiento para la Administración Pública Nacional, que sirva de base para el planeamiento, propiamente dicho y para la elaboración de un presupuesto por gestión de resultados, para el año 2015, más firme, que incorpore indicadores que permitan ver los resultados e impactos de las políticas.

Por otra parte, en el sentido estrictamente presupuestario, es la Oficina Nacional de Presupuesto, quién se ha concentrado, fundamentalmente, en el desarrollo, implantación y consolidación de prácticas de gestión presupuestaria orientada a resultados. Por lo que, en ese sentido, se ha entrevistado a Directores de la Oficina Nacional de Presupuesto, que se encuentran a cargo de la implementación de la segunda etapa del Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP), financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, que tiene como objetivo la modernización de la gestión financiera y presupuestaria hacia una mayor orientación a resultados³¹.

Al respecto, nos comentaban que el modelo de gestión por resultados, es una política pública que se viene ejecutando, con continuidad, desde la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, en el año 1992, a través, de diversas acciones y que desde el

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamo AR-L1127: Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera- Segunda Etapa PROFIP II. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=AR-L1127>, el día 8 de Mayo, 2014.

año 2012, se encuentran llevando a cabo el PROFIP, basado en la Disposición Nº 644/2007, emitida por la Subsecretaría de Presupuesto, cuyos objetivos son: 1) orientar el presupuesto a resultados y 2) mejorar y fortalecer la gestión presupuestaria, en forma complementaria a la técnica de presupuesto por programa.

Para ello, el proceso fue gradual, durante los años 2008 a 2011 se comenzó con pruebas piloto en servicios administrativos financieros a fin de fortalecer a las instituciones para mejorar la calidad de los servicios y de los bienes producidos, con una mayor orientación a resultados. Y desde el año 2012 hasta la actualidad, se encuentran trabajando en el campo, incorporando a esta nueva técnica, 20 programas presupuestarios de los 350 programas que contiene el Presupuesto Nacional, la meta, para el año 2014, es finalizar con 60 programas, llegando a fines del año 2016, a un tercio de la totalidad de programas. Los entrevistados mencionaron que la tarea se realiza basada en la cadena de valor público: insumos, que a través de un proceso productivo se obtienen resultados inmediatos, reflejados en indicadores económicos que miden el efecto e impacto a largo plazo, por ejemplo: una transferencia financiera (insumo), permite la realización de cursos de capacitación y programas escolares (producto), aumentan la tasa de rendimiento académico disminuye la tasa de abandono escolar (indicadores económicos) y aumenta la tasa de inserción de jóvenes en el mercado laboral (impacto).

Las mayores dificultades que identifican en la implementación de la técnica son: 1) la falta de competencia y de capacitación de los servicios, 2) los servicios no tienen internalizado el presupuesto por programa como debieran, ya que, las unidades ejecutoras de cada programa no actúan como verdaderas unidades de gestión de las políticas públicas y 3) las metas físicas no reflejan las políticas públicas. Y los mayores desafíos son: 1) una mayor capacitación de los servicios administrativos financieros y de las unidades ejecutoras de los programas que lo componen, para ello se encuentran contratando consultores expertos, con el seguimiento de la Oficina Nacional de Presupuesto, 2) la creación de un plan formal consolidado de las políticas públicas que permita fomentar las herramientas planificadoras y 3) el desarrollo de indicadores

económicos representativos de la política pública que permitan ser leídos y entendidos por toda la población.

Los entrevistados mencionaron que, en materia de gestión presupuestaria, la Argentina se encuentra dentro de altos estándares a nivel regional.

De las entrevistas realizadas se extraen las siguientes conclusiones:

1.-La introducción de la técnica de gestión por resultados se base fundamentalmente en tres pilares planeamiento, gestión presupuestaria y evaluación.

2.-La Argentina existen dos programas: el Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP), llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros, basado en el planeamiento y el Programa de apoyo a la implementación de la Gestión por Resultados (PRODEV) realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, basado en la gestión presupuestaria. Por lo que, no existiría un programa que contemple el tercer pilar (evaluación).

3.- Las mayores dificultades son: 1) falta de capacitación de los servicios en materia de planeamiento y de gestión presupuestaria, 2) las metas físicas no reflejan las políticas públicas, 3) falta de evaluación de resultados y de desvíos para poder comprender en qué medida se cumplen las políticas y en su caso, proponer mejoras y 4) los cambios frecuentes de jefes y autoridades.

4.- Los principales desafíos son: 1) una mayor capacitación de los servicios administrativos financieros, 2) la creación de un sistema que permita fomentar las herramientas planificadoras para luego presupuestar en función de esa planificación, y 3) el desarrollo de indicadores económicos representativos de la política pública que permitan ser leídos y entendidos por toda la población, a fin de concluir si se cumple o no la política definida y el impacto de la misma en la satisfacción de las necesidades públicas.

CONCLUSIONES



Los resultados obtenidos en el marco de la presente tesis validan la hipótesis descrita, por lo que, la técnica presupuestaria gestión por resultados, a pesar de los avances teóricos posee, en la práctica, dificultades para implementarse y reflejar el logro de la política pública definida, medidos en términos de eficacia y eficiencia económica.

En los últimos años, en la Administración Pública, si bien, se han llevado a cabo importantes avances en la modernización de la gestión pública, a través de la evolución de las técnicas presupuestarias, condición necesaria, para que la gestión muestre variables financieras y físicas, pero insuficiente, si no se implementa, para evaluar y registrar la producción del Estado.

La investigación permite concluir que, los presupuestos, no reflejan toda la información que requiere la técnica de gestión por resultados, es decir, no se visualizan las políticas públicas, los resultados de esas políticas, las necesidades públicas que se pretenden satisfacer y los costos de esos resultados.

Sin perjuicio de ello, los resultados obtenidos en el marco de este trabajo de tesis indican que:

1.- Existe un alto nivel de conocimiento sobre la técnica presupuestaria de gestión por resultados entre autoridades de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los servicios administrativos financieros; mientras que, el personal de las áreas de presupuesto y contabilidad, de estos últimos, no estarían tan familiarizados;

2.- Si bien se han hecho pruebas pilotos y se han implementado algunos aspectos de la técnica gestión por resultados basado en la incorporación de

indicadores económicos en los algunos servicios administrativos financieros, los servicios aún deben adaptar sus procedimientos y sistemas y capacitar al personal de las áreas específicas presupuestarias para alcanzar la plena aplicación de esta técnica;

3.- Se está trabajando en la Argentina en dos programas para la implementación de la técnica de gestión por resultados: el Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP), llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros, basado en el planeamiento y el Programa de apoyo a la implementación de la Gestión por Resultados (PRODEV) realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, basado en la gestión presupuestaria.

4.- Las mayores dificultades son: 1) la falta de capacitación de los servicios en materia de planeamiento y de gestión presupuestaria 2) las metas físicas no reflejan las políticas públicas, 3) la falta de evaluación de resultados y de desvíos para poder comprender en qué medida se cumplen las políticas y en su caso, proponer mejoras y .

5.- Los principales desafíos son: 1) una mayor capacitación de los servicios administrativos financieros, 2) la creación de un sistema que permita fomentar las herramientas planificadoras que trasciendan los gobiernos, para luego presupuestar en función de esa planificación, y 3) el desarrollo de indicadores económicos representativos de la política pública que permitan ser leídos y entendidos por toda la población, a fin de concluir si se cumple o no la política definida y el impacto de la misma en la satisfacción de las necesidades públicas.

Al respecto, el SAF342 y la ONP, en el marco de la implementación del Proyecto PROFIP, se encuentran trabajando para la incorporación de indicadores económicos, a fin de mostrar la producción obtenida y continuar contribuyendo al proceso de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar>, el día 3 de Noviembre, 2013.

Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamo AR-L1127: Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera- Segunda Etapa. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=AR-L1127>, el día 8 de Mayo, 2014.

Bolívar, M. A. (2012). Finanzas Públicas y Control. Buenos Aires: Librería Editorial.

Carta de Punta del Este. (1961, Agosto 17). Alianza para el progreso. Recuperado de: <http://otraclasedehistoria.files.wordpress.com/2011/06/documentos-de-alianza-para-el-progreso1.pdf>, el día 29 de Octubre, 2013.

Constitución de la Nación Argentina. (1994, Diciembre 15). Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, el día 25 de Octubre, 2013.

Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina. (2012). Finanzas Públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos. Bogotá: CAF.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2008, Julio 8). Fallo: Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo. Recuperado de: <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=647639>, el día 4 de Noviembre, 2013.

Decreto-Ley N°23.354/56. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/58383/texact.Htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

Decreto Nacional 1344/2007. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/decretos/2007/adecreto1344.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.

Decisiones Administrativas N° 2/2009, 2/2010, 1/2011 y 1/2012. Disponibles en: <http://www.infoleg.gov.ar/>, el 3 de Noviembre, 2013.

Frenkel, P. (1997, Abril). Estrategia Informática del Sistema integrado de Información Financiera: SIDIF. Asociación Argentina de Presupuesto Público, 1 (29), 101.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (1997). Metodología de la investigación. México, McGraw-Hill.

- Ley 24.156- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público- (1992). Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.
- Ley 24.354- Ley del Sistema Nacional de inversiones públicas- (1994). Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley24354.htm>, el día 29 de Octubre, 2013.
- Ley 25.152- Ley de Solvencia fiscal- (1999). Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/>, el día 29 de Octubre, 2013.
- Ley 26168- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)- (2006). Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/normativa/1/resolucion-26168>, el día 3 de Noviembre, 2013.
- Makon, M. (2000, Octubre 24-27). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0038509.pdf>, el día 4 de Noviembre, 2013.
- Makon, M. (1997, Abril). La Reforma del Sistema Presupuestario. Asociación Argentina de Presupuesto Público, 1 (29), 51.
- Martner, G. (1978). Planificación y Presupuesto por programas. México: Editorial Melo S.A.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1996). El Sistema presupuestario público en Argentina. Buenos Aires. Tomo I.
- Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. (1992). Hacienda Pública – Teórica y Aplicada. Madrid: McGraw-Hill.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2011, Junio). Manual presupuestario, El sistema presupuestario de la Administración Pública Nacional de la República Argentina. Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, el día 25 de Octubre, 2013.
- Petrei, A. H. (1978, Abril/Mayo). Presupuesto sobre base cero. Revista Estudios, 3, 122.

Rodríguez Mena, L. (Noviembre, 1987). Los orígenes y las modalidades del presupuesto por programas y el problema de la transferencia tecnológica. Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, 1 (19).

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2010). Cuenca Matanza Riachuelo: Manual para Inspectores. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el desarrollo.

Secretaría de Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Recuperado de: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm, el día 28 de Marzo, 2014.

Uña, G. (2005). El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario.

Vega, S. (1997, Abril). La Evaluación Presupuestaria. Asociación Argentina de Presupuesto Público, 1 (29), 95.

ANEXO I - CRÉDITO INICIAL

PROG	FF	Inc	Pp	Parc	DENOMINACIÓN	2010	2011	2012
38	11	1			GASTOS EN PERSONAL	\$ 4.262.000	\$ 10.552.000	\$ 13.111.000
	11	2			BIENES DE CONSUMO	\$ 2.383.000	\$ 1.973.000	\$ 1.783.000
	11	3			SERVICIOS NO PERSONALES	\$ 98.482.000	\$ 9.628.544	\$ 24.346.000
	11	4			BIENES DE USO		\$ 1.000.008	
	11	5	1	6	TRANSF. P/ ACTIVIDAD CIENTÍFICA O ACADEMICAS		\$ 110.450	\$ 110.000
	11	5	1	9	TRANSF. A EMPRESAS PRIVADAS - GASTO CORRIENTES		\$ 112.878.385	\$ 88.000.000
	11	5	2	6	TRANSF. A EMPRESAS PRIVADAS - GASTO CAPITAL		\$ 3.900.000	
	11	5	5	4	TRANSF. A FONDOS FIDUCIARIOS- GASTO CORRIENTE		\$ 4.588.868	\$ 24.924.000
	11	5	5	9	TRANSF. A FONDOS FIDUCIARIO- GASTO CAPITAL		\$ 334.992	
	11	5	6	1	TRANSF. A UNIVERSIDADES NACIONALES - GASTO CORRIENTE	\$ 4.200.000	\$ 27.446	\$ 27.000
	11	5	7	1	TRANSF. A GOBIERNOS PROVINCIALES		\$ 359.132	
	11	5	7	6	TRANSF. A GOBIERNOS MUNICIPALES- GASTO CORRIENTE	\$ 13.015.000	\$ 8.815.000	\$ 5.922.000
	11	5	8	1	TRANSF. A GOBIERNOS PROVINCIALES - GASTO DE CAPITAL			
	11	5	8	6	TRANSF. A GOBIERNOS MUNICIPALES -GASTO DE CAPITAL		\$ 300.000	\$ 300.000
TOTALES						\$ 122.342.000	\$ 154.467.825	\$ 158.523.000

ANEXO II - CRÉDITO VIGENTE

PROG	FF	Inc	Pp	Parc	DENOMINACIÓN	2010	2011	2012
38	11	1			GASTOS EN PERSONAL	\$ 8.482.175	\$ 8.352.000	\$ 13.071.000
	11	2			BIENES DE CONSUMO	\$ 4.950.000	\$ 1.455.000	\$ 832.990
	11	3			SERVICIOS NO PERSONALES	\$ 28.771.544	\$ 56.763.578	\$ 36.444.039
	11	4			BIENES DE USO	\$ 3.935.008	\$ 810.715	\$ 578.951
	11	5	1	6	TRANSF. P/ ACTIVIDAD CIENTÍFICA O ACADEMICAS	\$ 110.450		
	11	5	1	9	TRANSF. A EMPRESAS PRIVADAS - GASTO CORRIENTE	\$ 36.542.385	\$ 34.200.000	
	11	5	2	6	TRANSF. A EMPRESAS PRIVADAS - GASTO CAPITAL	\$ 3.900.000		
	11	5	5	4	TRANSF. A FONDOS FIDUCIARIOS- GASTO CORRIENTE	\$ 4.588.868	\$ 35.800.000	\$ 81.756.308
	11	5	5	9	TRANSF. A FONDOS FIDUCIARIO- GASTO CAPITAL	\$ 334.992	\$ 48.805.797	
	11	5	6	1	TRANSF. A UNIVERSIDADES NACIONALES - GASTO CORRIENTE	\$ 27.446		\$ 190.000
	11	5	7	1	TRANSF. A GOBIERNOS PROVINCIALES	\$ 359.132		
	11	5	7	6	TRANSF. A GOBIERNOS MUNICIPALES- GASTO CORRIENTE	\$ 8.815.000	\$ 1.505.795	\$ 421.650
	11	5	8	1	TRANSF. A GOBIERNOS PROVINCIALES - GASTO DE CAPITAL			
	11	5	8	6	TRANSF. A GOBIERNOS MUNICIPALES -GASTO DE CAPITAL	\$ 300.000		\$ 3.962.062
TOTALES						\$ 101.117.000	\$ 187.692.885	\$ 137.257.000

ANEXO III - CRÉDITO DEVENGADO

PROG	FF	Inc	Pp	Parc	DENOMINACIÓN	2010	2011	2012
38	11	1			GASTOS EN PERSONAL	\$ 7.269.114	\$ 7.090.410	\$ 9.146.259
	11	2			BIENES DE CONSUMO	\$ 3.890.625	\$ 1.452.812	\$ 122.766
	11	3			SERVICIOS NO PERSONALES	\$ 23.035.209	\$ 43.634.424	\$ 29.723.163
	11	4			BIENES DE USO	\$ 3.599.606	\$ 800.424	\$ 215.699
	11	5	1	6	TRANSF. P/ ACTIVIDAD CIENTÍFICA O ACADEMICAS	\$ 110.450		
	11	5	1	9	TRANSF. A EMPRESAS PRIVADAS - GASTO CORRIENTE	\$ 36.321.193	\$ 34.200.000	
	11	5	2	6	TRANSF. A EMPRESAS PRIVADAS - GASTO CAPITAL	\$ 3.900.000		
	11	5	5	4	TRANSF. A FONDOS FIDUCIARIOS- GASTO CORRIENTE	\$ 4.588.868	\$ 35.800.000	\$ 81.756.308
	11	5	5	9	TRANSF. A FONDOS FIDUCIARIO- GASTO CAPITAL	\$ 334.992	\$ 48.000.000	
	11	5	6	1	TRANSF. A UNIVERSIDADES NACIONALES - GASTO CORRIENTE	\$ 27.446		\$ 190.000
	11	5	7	1	TRANSF. A GOBIERNOS PROVINCIALES	\$ 359.132		
	11	5	7	6	TRANSF. A GOBIERNOS MUNICIPALES- GASTO CORRIENTE	\$ 7.972.182	\$ 1.316.758	\$ 421.650
	11	5	8	1	TRANSF. A GOBIERNOS PROVINCIALES - GASTO DE CAPITAL			
	11	5	8	6	TRANSF. A GOBIERNOS MUNICIPALES -GASTO DE CAPITAL	\$ 300.000		\$ 3.962.062
TOTALES						\$ 91.708.817	\$ 172.294.828	\$ 125.537.907

ANEXO IV: ENCUESTA

1. Hace cuánto tiempo que Ud. se desempeña en...

	Menos de 1 año	Entre 1 y 4 años	Entre 5 y 10 años	Más de 10 años
En la Administración pública				
En el área de presupuesto				

2. Tiene personal a cargo

Sí

No

3. ¿En qué etapas del presupuesto público participó usted en los últimos 4 años?

Presupuesto preliminar

Anteproyecto de presupuesto

Ejecución presupuestaria

Cuadros de cierre de ejercicio

Ninguna

4. ¿Conoce la técnica presupuestaria gestión por resultados?

Sí

No

5. Si la respuesta a la pregunta anterior fue "No", pase a la pregunta 10. Si la respuesta fue "Sí", por favor indique: ¿Cómo la conoció?

Capacitación otorgada por la ONP

Libros en materia presupuestaria

Revistas especializadas

Otra (especifique) _____

6. ¿Cuál es su opinión en relación a esta técnica presupuestaria?

Menos efectiva y eficiente que la de presupuesto por programa

Tan efectiva y eficiente como la de presupuesto por programa

Más efectiva y eficiente que la de presupuesto por programa

7. ¿En su servicio administrativo utilizan gestión por resultados?

Sí

No

8. ¿Cuáles son las dificultades que se generan en la implementación de la técnica gestión por resultados, en el ámbito del SAF 342 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, destinado al saneamiento de la CMR? (señale las 3 que considere más importantes)

Cambios constantes en las necesidades públicas	<input type="checkbox"/>
Falta de comunicación de las políticas públicas	<input type="checkbox"/>
Las metas físicas no reflejan las políticas públicas definidas	<input type="checkbox"/>
Cambios frecuentes de jefes y autoridades	<input type="checkbox"/>
Falta de personal capacitado en especial	<input type="checkbox"/>
Demasiadas instancias de aprobación de las tareas	<input type="checkbox"/>
Cantidad de actores que intervienen en el ciclo	<input type="checkbox"/>
Falta de evaluación de resultados, de desvíos y mejoras	<input type="checkbox"/>
Errores en la asignación de recursos	<input type="checkbox"/>
Falta de apoyo político o de las autoridades	<input type="checkbox"/>
Otras (especifique)	<input type="checkbox"/>

9. ¿Cuáles son los principales desafíos con los que se enfrenta el Presupuesto Público como instrumento de la Política Pública Nacional para adoptar la técnica gestión por resultados? (señale las 3 que considere más importantes)

Mejorar la comunicación de resultados y rendición de cuentas con la sociedad en su conjunto	<input type="checkbox"/>
Definición conjunta de política públicas que trasciendan los gobiernos de turno	<input type="checkbox"/>
Mayor capacitación del personal	<input type="checkbox"/>
Mejorar los procedimientos administrativos	<input type="checkbox"/>
Mayor capacidad de adaptación al contexto	<input type="checkbox"/>
Mayor énfasis en la eficiencia del gasto público	<input type="checkbox"/>
Mayor énfasis en el desempeño gerencial entendido como productos obtenidos y resultados	<input type="checkbox"/>
Desarrollo de indicadores económicos que permitan evaluar el grado de satisfacción de las necesidades públicas	<input type="checkbox"/>
Recuperación del ámbito legislativo como espacio de formulación y evaluación y control del presupuesto	<input type="checkbox"/>
Mejorar la etapa de análisis de la ejecución que permita tomar las decisiones correctivas en el momento oportuno y retroalimente la programación futura	<input type="checkbox"/>
Otras (especifique)	<input type="checkbox"/>

10. ¿Conoce Ud. las metas y objetivos del servicio administrativo

financiero?

Sí

No

11. Si la respuesta a la pregunta anterior fue “No”, pase a la pregunta 12. Si

la respuesta fue “Sí”, por favor indique: ¿En qué porcentaje, cree Ud.,

que las metas del Presupuesto público reflejan las políticas públicas

trazadas?

0-25%

26-50%

51-75%

76-100%

12. ¿Cree que el presupuesto público es una herramienta eficaz? Medida la
eficacia en términos que se logran los objetivos propuestos.

Sí

No

13. ¿Cree que el presupuesto público es una herramienta eficiente? Medida
la eficiencia en cuanto responde a las necesidades públicas.

Sí

No