

TÍTULO: PLAN DE METAS DE GOBIERNO Y SU CORRELACION CON EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORDOBA

Área: VII-Sector Público.

Tema 2d: Gestión y control en el sector público. Nuevas estrategias y técnicas para optimizar la gestión pública. Planificación estratégica y presupuesto. Gerenciamiento por resultados.

Nombre del Congreso, lugar y fecha de realización: 20 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Salta, 29-30-31 de octubre de 2014.

AUTORES:

Silvana Alanis

Diego Rodriguez de Marco

Fernando José Dutari

Gabriela Neme

Liliana Bosaz

Luis Horacio Jorge

Eduardo Carranzan

INDICE

RESUMEN	2
INTRODUCCION	3
METODOLOGIA	4
RESULTADOS Y DISCUSION	4
a) Estudio exploratorio de carácter bibliográfico general sobre un Plan de Metas de Gobierno.....	4
PLAN DE METAS – UN CAMINO HACIA LA PUBLIFICACIÓN	4
Con la sanción del plan de metas el gobierno local debió atender el cumplimiento del mismo y adaptarlo como herramienta de gestión de políticas públicas más próxima a los ciudadanos. Muchas veces éstas no se reflejan en la calidad de vida de las personas de la comunidad.....	4
El Plan de Metas en Latinoamérica	6
El Plan de Metas en Argentina.....	7
PLAN DE METAS DE GOBIERNO. SU IMPORTANCIA Y RAZÓN DE SER..	8
PLAN DE METAS DE GOBIERNO – MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA	9
Instrumento de Planificación e Información Ciudadana	9
b) Análisis de la ejecución del presupuesto por programas correspondiente a la Ciudad de Córdoba para el año 2012 (Base de Datos suministrada por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba).....	11
DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL PLAN DE METAS.....	11
El presupuesto por programas.....	11
Presupuesto por programas de la Municipalidad de Córdoba y su vinculación con el Plan de Metas municipal	14
Necesidad de vincular el Plan de Metas con el Presupuesto por Programas	16
c) Estudio exploratorio sobre el documento correspondiente al Análisis comparado del Primer Informe de Avance del Plan de Metas de la red Ciudadana Nuestra Córdoba 2012-2013 (Julio 2013)	18
ETAPA DE CONTROL Y EVALUACIÓN EN UN PLAN DE METAS	18
Indicadores de seguimiento	19
CONCLUSION	21
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	23
BIBLIOGRAFÍA	23

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es analizar si el plan de metas de Gobierno se correlaciona con el presupuesto de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, buscando de esta manera fortalecer la democracia y orientar a la construcción de confianza y compromiso de los ciudadanos. Estos mismos ciudadanos inciden en la elaboración del plan y son responsables de auditar constantemente el desarrollo de la gestión, promoviendo de esta manera un círculo virtuoso entre ciudadanos, políticos, organizaciones públicas y privadas. Desde el punto de vista metodológico se realizó una investigación de carácter exploratorio y descriptivo. Del análisis de los resultados surge que a partir de esta tendencia que se viene registrando en algunas ciudades latinoamericanas con respecto a la mayor participación y control ciudadano, en la Ciudad de Córdoba se efectuó en el año 2011 un plan de metas. Pese a la reciente implementación del plan de metas se puede observar, de la lectura del presupuesto, que no existe una correlación directa con este último en la definición de los programas y los objetivos planteados. Si el Plan de Metas pretende evaluar los programas desde una perspectiva más relacionada con el cumplimiento de objetivos y la eficiencia, tanto en el uso como la asignación de recursos y en el marco de la política pública, deberá necesariamente seguir más de cerca el presupuesto y su ejecución. Así podrá dar una mirada externa a los programas para considerar su factibilidad, detectar sus falencias, hacerlos más eficientes y proponer modificaciones para corregir las fallas detectadas.

Palabras claves: Publicación, modernización, gestión, transparencia, ciudadano.

INTRODUCCION

La ciudadanía en general requiere respuestas a necesidades concretas como son la de transporte público, iluminación, higiene urbana, bacheo, ordenamiento urbano, entre otros, partiendo de un reclamo general ante la falta de transparencia y la dificultad de acceso a la información pública. Frente a esta realidad el gobierno de la ciudad de Córdoba adopta como herramienta de gestión de políticas públicas, la implementación de un Plan de Metas a través de la Ordenanza Municipal de la Ciudad de Córdoba N° 11.942.

Frente a esas necesidades, el gobierno municipal cuenta con limitados recursos provenientes de sus propias recaudaciones, rentas y coparticipación, debiendo establecer un orden de prioridades para poder dar cumplimiento a dichas necesidades.

Por otro lado el plan de metas presentado por el ejecutivo municipal contiene un interminable número de metas y acciones a cumplir, la mayoría de carácter operativo, que no parecen a priori representar las necesidades de la ciudadanía en términos estratégicos.

Consecuentemente se hace necesario establecer si el plan de metas presentado por el actual gobierno, se ajusta a su plan de gobierno, al mismo tiempo que los recursos y gastos -su presupuesto- se aplican a los fines de gobierno y sus metas presentadas.

El objetivo del presente trabajo es analizar si el plan de metas de Gobierno se correlaciona con el presupuesto de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, buscando de esta manera fortalecer la democracia y orientar a la construcción de confianza y compromiso de los ciudadanos. Estos mismos ciudadanos inciden en la elaboración del plan y son responsables de auditar constantemente el desarrollo de la gestión, promoviendo de esta manera un círculo virtuoso entre ciudadanos, políticos, organizaciones públicas y privadas.

A los efectos de estudiar la problemática presentada, se realizó un enfoque en el plan de metas de la ciudad de Córdoba, de reciente aplicación y lo analizamos en contraste con el presupuesto por programas aplicado en la municipalidad.

Existe una falta de vinculación entre el actual Plan de Metas y el Presupuesto por Programas que se elabora anualmente en el Municipio. De esta manera el ciudadano puede evaluar el comportamiento de los ingresos y egresos, regular y controlar las finanzas, ayudando a lograr una mayor eficiencia, eficacia, economicidad, ejecutividad y efectividad, en la asignación de recursos para el logro de los objetivos de toda la sociedad.

En primer lugar se realiza un análisis de la definición del plan de metas y su contexto socio-histórico político y su implementación en la municipalidad de Córdoba, y en segundo lugar el presupuesto por programas, y su aplicación o no en la misma municipalidad, para luego avanzar sobre su vinculación y extraer las correspondientes conclusiones.

El objetivo del presente trabajo es analizar si el plan de metas de Gobierno se correlaciona con el presupuesto de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, buscando de esta manera fortalecer la democracia y orientar a la construcción de confianza y compromiso de los

ciudadanos.

METODOLOGIA

Esta investigación evaluativa combinó datos cualitativos y cuantitativos; contó para ello con un sistema de categorías relacionadas con la gestión pública: políticas de transparencia y participación ciudadana; el plan de metas de gobierno y su vinculación con el presupuesto por programa y la importancia del control en el citado plan de metas.

El diseño de investigación incluye metodologías exploratorias y descriptivas, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Estudio exploratorio de carácter bibliográfico general sobre un Plan de Metas de Gobierno.
- b) Análisis de la ejecución del presupuesto por programas correspondiente a la Ciudad de Córdoba para el año 2012 (Base de Datos suministrada por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba).
- c) Estudio exploratorio sobre el documento correspondiente al Análisis comparado del Primer Informe de Avance del Plan de Metas de la red Ciudadana Nuestra Córdoba 2012-2013 (Julio 2013) respecto del informe de las siguientes áreas de políticas públicas: Ambiente; Administración y Función Pública; Cultura; Desarrollo Socio-Económico; Inclusión e Integración Social; Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación; Participación Ciudadana, Política Presupuestaria y Finanzas Municipales; Promoción de Derecho, Salud; Seguridad; Transparencia; Acceso a la información Pública; Transporte y Movilidad Urbana.

RESULTADOS Y DISCUSION

a) Estudio exploratorio de carácter bibliográfico general sobre un Plan de Metas de Gobierno

PLAN DE METAS – UN CAMINO HACIA LA PUBLIFICACIÓN

Con la sanción del plan de metas el gobierno local debió atender el cumplimiento del mismo y adaptarlo como herramienta de gestión de políticas públicas más próxima a los ciudadanos. Muchas veces éstas no se reflejan en la calidad de vida de las personas de la comunidad.

La apropiación privada del aparato del Estado y el corte corporativo que tiende a adoptar algunas Administraciones Públicas en América Latina, pone en cuestión el relieve tradicional y cambia el sentido normativo de lo público. La eventualidad de recobrar como un asunto que concierne a la sociedad, está asociada a la alternativa de por los menos tres ejes sobre los que se

asienta la privatización del Estado:

- Su centralidad en la institucionalidad económica.
- Las asimetrías en la representación política y social.
- La matriz burocrático clientelar de la administración pública.

Un punto de atención fundamental de la articulación de las relaciones Estado/sociedad es la “ruptura de los monopolios del poder”. Por una parte, del Estado como decisor y productor exclusivo de las decisiones y bienes públicos. Por la otra, de los partidos políticos y las corporaciones económicas privadas como los principales agentes que desde la sociedad interceden en su gestación.

La ventaja de la participación ciudadana para lograr modificar los monopolios de poder, está relacionada a la medida en que ella se guíe por los principios de igualdad, del pluralismo político y de la deliberación. En base a esos principios de la legitimidad democrática, la participación ciudadana se inscribe en un proyecto de reconstrucción del espacio público que aspira a reconciliar la libertad con la igualdad, la diversidad con la inclusión.

Lo central de la esfera pública en la sociedad es el determinado por las asociaciones y movimientos sociales que requieren la constitución y promoción de temas públicos, que se enfrentan contra fuentes de dominación y que realizan los principios de la publicidad en sus propias prácticas.

La posibilidad de establecer relaciones virtuosas entre Estado y sociedad es dependiente de la existencia de una institucionalidad de participación social que busque realizar los principios de la igualdad y de la libertad para todos en el seno de la sociedad, y que expanda el ámbito de la auto-organización social.

A través del aporte al debate público que es posibilitado por esta esfera, se ejerce una influencia indirecta sobre la publicación¹ del Estado y de sus productos. El aprovechamiento de esta oportunidad exige, sin embargo, la expresa asunción de una matriz sociocéntrica, de forma tal que la disminución de la centralidad del Estado no se traduzca en su debilitamiento, y concomitantemente, en el debilitamiento de la sociedad. Se busca erradicar el patrimonialismo y la apropiación privada del aparato del Estado. (Nuria Cunill Grau: 1997)

En el contexto actual político y social, no solo se precisa de innovaciones tecnológicas sino también de innovaciones sociales. La administración pública, las empresas privadas y las entidades de la sociedad civil están llamadas a innovar sus formas de actuar de modo colectivo para alcanzar el desarrollo de los territorios:

- Unir a redes de agentes, personas, instituciones para satisfacer necesidades.
- Identificar requerimientos del territorio para generar un desarrollo inclusivo que

tiene que ver con la calidad de vida de las personas, con el bienestar, con el vivir de cada día.

- Pensar en las personas, desde esa perspectiva el valor de la democracia, la inclusión y la participación es importante. (DellOro,2008)

¿Qué lugar le damos a la sociedad civil y a la participación de ésta?

La Red Ciudadana Nuestra Córdoba, es quien toma las necesidades de la ciudad e inicia las gestiones para conseguir “publicar” las carencias de nuestra sociedad. La tarea de concientizar a los distintos actores sociales y políticos de nuestra ciudad, logró concretar en Ordenanza la necesidad de establecer un Instrumento de Planificación e Información Ciudadana, mediante el cual permite:

- Promover institucionalidad participativa.
- Asumir propuestas, cuestionar, señalar riesgos.
- Revisar puntos que están en discusión en la administración pública.
- Conseguir decisiones que den cuenta de resultados a nivel legal, procedimental y político.

PLAN DE METAS. DESARROLLO HISTORICO- POLÍTICO

El Plan de Metas en Latinoamérica

A partir de los años 90 se comienzan a producir cambios sociales en las distintas democracias latinoamericanas, surgen modificaciones en sus constituciones, las cuales comienzan a darle mayor protagonismo a la participación ciudadana.

En Colombia surgen las nuevas experiencias de participación de la sociedad civil, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1991, la cual reconoce la necesidad de la participación ciudadana, para el control de la gestión pública (Artículo 270). En esta reforma constitucional, se dio origen a la sanción de la ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley N° 152 de 1994), que fija a nivel local, la obligatoriedad de las autoridades de las ciudades, de elaborar un plan de desarrollo con metas específicas a conseguir en su período de gobierno. Esto llevó a la creación del proyecto Bogotá Cómo Vamos (BCV).

En el caso de Brasil, la ciudad pionera en la generación de un proceso de control ciudadano fue la de San Pablo, que tuvo como antecedente la experiencia de BCV. El diagnóstico de partida es similar, en tanto la iniciativa surge en una situación de pérdida de confianza en las instituciones públicas y en la democracia en general, sumado a la falta de participación ciudadana.

Ante esta situación, el Movimiento Nossa Sao Paulo y en demás ciudades que

conforman la Red Social Brasileira de Ciudades Justas y Sustentables, resaltan la necesidad de organizar acciones para aumentar la participación de la gente, ya que sin el compromiso y la participación de todos los estamentos sociales no sería posible mejorar la calidad de vida de las ciudades y lograr un desarrollo sustentable.

El incremento en la pérdida de credibilidad en los organismos públicos y de la democracia representativa, la existencia de una población poco informada, desinteresada y que no pide rendiciones al poder público, constituyen el diagnóstico a partir del cual han surgido en distintas ciudades de América Latina procesos de control ciudadano de la gestión pública.

Ambos procesos parten del control ciudadano del servicio público como un elemento clave para contribuir a la construcción de un Estado más transparente y acercar la distancia existente entre los ciudadanos y el Estado. Si bien estas experiencias parten de diagnósticos similares acerca de las dificultades por los que atraviesan sus respectivas sociedades, los objetivos y las estrategias de construcción que desarrollan son distintos. (Estudio Comparado El Ágora, 2009-2010)

También otras ciudades de Brasil, Chile y México, fueron incorporando en sus Constituciones o Cartas Orgánicas, de diferentes maneras, la necesidad de establecer un plan de metas o desarrollo, monitoreados por instituciones o la misma ciudadanía.

El Plan de Metas en Argentina

En Argentina las decisiones ciudadanas se han guiado básicamente en la experiencia de la ciudad brasileira de San Pablo. A nivel normativo, la diferencia consiste en que se promueve la sanción de ordenanzas municipales que establecen la obligatoriedad de presentación del plan de metas por parte de los intendentes. Si bien la introducción de enmiendas a las Cartas Orgánicas municipales es viable, tiene sus dificultades desde el punto de vista político, ya que necesita el llamado a la elección para la conformación de una Convención Constituyente que se encomiende de realizar las reformas. Por lo tanto, si bien es viable, y hasta sería anhelado en tanto la incorporación de una normativa en la Carta Orgánica, implica un mayor resguardo de la misma respecto de los avatares políticos; es mucho más dificultoso de lograr. A nivel práctico, las normativas promovidas en Brasil y Argentina tienen efectos similares en cuanto a la obligación que imponen a los prefectos o intendentes locales.

Mendoza y Córdoba fueron entre las primeras ciudades argentinas en implementar el plan de metas a través de la sanción de ordenanzas municipales, basándose en el texto de San Pablo. Posteriormente, San Martín de los Andes y Rosario tomaron como insumos los textos de las ordenanzas aprobadas en Mendoza y Córdoba, adaptándolas a sus realidades locales. Desde el año 2011, también la ciudad de Maipú (Provincia de Mendoza) tiene sancionada su ordenanza para la aplicación del plan de metas (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2013).

PLAN DE METAS DE GOBIERNO. SU IMPORTANCIA Y RAZÓN DE SER

Dentro de las tendencias de modernización del Estado, y de la administración del mismo, se incluyen como prioritarias las políticas de Transparencia y Participación de la Ciudadanía en la programación, seguimiento, y posterior control y evaluación de las acciones de gobierno. Es así que comienzan a surgir conceptos que hasta el comienzo sólo teóricos tales como descentralización, modernización, productividad estatal, plan estratégico, presupuesto participativo, presupuesto por resultados, control de gestión, entre otros; Todos estos conceptos comienzan a abandonar su caracterización estrictamente teórica o de laboratorio, para pasar a desempeñarse como instrumentos válidos para la participación ciudadana. Tanto para el diagnóstico de las insuficiencias, como para la determinación de los objetivos y metas a seguir, su ejecución, y posterior evaluación de los logros obtenidos y, la medición del grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a dichas necesidades.-

Es así que surge la herramienta que recibe la denominación de “Plan de Metas de Gobierno”, elemento de última generación que se encuentra a la vanguardia en la implementación de políticas públicas transparentes y participativas, implicando su adopción un cambio positivo en la modernización del Estado. De esta manera se institucionaliza y respalda un efectivo intercambio entre las promesas de campaña y los destinatarios del accionar estatal.

El plan de metas se orienta a lograr que las promesas electorales se traduzcan en programas concretos de gobierno, donde se especifiquen dichas metas y formas de medición. Vale decir, aquí se debe definir una relación estricta de las promesas de campaña, con los objetivos y metas incluidos en esta herramienta, en términos de objetivos perfectamente identificados conceptualmente que vayan más allá de la mera enumeración imprecisa y vaga de los mismos. Se impone así la instrumentación de mecanismos de identificación, determinación y medición que permitan expresar el plan de gobierno en términos de objetivos concretos, informando al ciudadano para que éste pueda ejercer su derecho constitucional de seguimiento y control de los actos de gobierno.-

No se pretende con la figura del Plan de Metas de Gobierno desconocer la indispensable concepción del presupuesto en general, y por programas en particular como herramientas de la programación y planificación financiera. Se afirma la significatividad, importancia y utilidad que le dan rango constitucional al presupuesto.

Tampoco se debe enmarcar este plan de metas bajo la conceptualización de Presupuesto Participativo, dado que el mismo desde el punto de vista técnico posee una conceptualización diferente, pero sí con toda claridad el Plan de Metas institucionaliza y profundiza la participación de los ciudadanos en la fijación, y control de ejecución de políticas públicas. En este sentido, posibilita la determinación de eficiencia, efectividad y ejecutividad del accionar de funcionarios, promoviendo en todo momento, la modernización permanente de la gestión,

evitando el desvío en los objetivos perseguidos, y asegurando la continuidad de las acciones y políticas en una gestión de gobierno. El Plan de Metas su evaluación, complementa los instrumentos de control y gestión existentes, y permite al ciudadano no familiarizado con el aspecto financiero del presupuesto, valorar el grado de cumplimiento del mismo.

PLAN DE METAS DE GOBIERNO – MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA **Instrumento de Planificación e Información Ciudadana**

El Plan de Metas de la ciudad de Córdoba, fue instituido por la Ordenanza N° 11.942 del día dos de Junio del año 2011, dictada por el Concejo Deliberante de la ciudad. El mismo fue creado como un Instrumento de Planificación e Información Ciudadana, mediante el cual el Intendente al iniciar un nuevo período de gobierno, está obligado a presentar las metas de su Programa de Gestión, estableciendo las acciones estratégicas, los indicadores y objetivos cuantitativos y/o cualitativos, para cada área de la Administración Pública Municipal y zona geográfica de la ciudad, informando anualmente sobre la evolución de los mismos. (Art. 1° de la citada norma).

El Plan deberá contener las principales líneas de acción, con los objetivos propuestos para cada uno de los sectores de la administración, y los indicadores que se utilizarán para medir el cumplimiento de esos objetivos.

Las metas deben referirse, como mínimo, a las siguientes áreas: obras y servicios públicos, administración pública, salud, acción social, ambiente, cultura, educación, turismo, participación vecinal, y desarrollo económico entre otros.

El Plan de Metas, vincula al desarrollo económico, facilitando una fórmula de acción y transformación de las condiciones socioeconómicas y políticas. Tomando como el fin del desarrollo a la realización de la libertad, el bienestar económico y social, el ambiente sano, entre otros; es decir, incrementar las capacidades de los individuos para acrecentar el bienestar de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto.

El Concejo Deliberante instituyó el Plan de Metas; este es un órgano deliberativo en el cual se hallan representantes de distintos partidos políticos y sectores sociales de la ciudad, elegidos de manera democrática por el voto popular. Asimismo, la ordenanza prevé la participación vecinal y de distintas organizaciones sociales, académicas y profesionales. El fruto de la participación ciudadana está limitado: Las sugerencias realizadas por los vecinos e instituciones intermedias son elevadas al Departamento Ejecutivo Municipal para su conocimiento. Estas sugerencias no son vinculantes para el Ejecutivo.

La difusión, evaluación y control por parte de la ciudadanía es a través del Concejo Deliberante. El Plan de Metas de Gobierno y los Informes de cumplimiento anual deben remitirse al Concejo Deliberante para su conocimiento y seguimiento ulterior.

A pesar de ser prolijo el cumplimiento de legalidad, la política es en determinados casos débil, no ayuda a subsanar los defectos de la ley existente (ley de presupuesto), y su aplicación diversifica más la abundante y dificultosa información. Esforzadamente trata de relacionar la burocracia administrativa con los ciudadanos, pero no se acopla a un sistema integral.

El Plan de Metas establece la responsabilidad en el Intendente al fijar las principales líneas de acción, con los objetivos propuestos para cada uno de los sectores de la administración y los indicadores que se utilizarán para medir el cumplimiento de esos objetivos. A su vez lo obliga a informar anualmente sobre la evolución de los mismos.

Del mismo modo, el Concejo Deliberante debe verificar el cumplimiento de la presentación del Plan, de los informes anuales y de los contenidos mínimos, Este puede formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del Plan.

En caso de incumplimiento de la presentación del Plan de Metas del Gobierno, en debido tiempo y forma, de los Informes Anuales o la falta de realización de las Audiencias Públicas Informativas, se configura en una seria irregularidad, no indicando la ordenanza la tipificación de la misma.

Por otro lado la Ordenanza prevé que el Plan de Metas de Gobierno debe tener una amplia difusión, de manera que garantice el conocimiento, la evaluación y el control por parte de la ciudadanía, generando de esta manera un sistema de control horizontal de la gestión del gobierno municipal. El plan de metas no es, en muchos casos, conocido ni respetado por todos los sectores. Sus lineamientos en determinadas ocasiones son insuficientes para mejorar los mecanismos de control y dirigir las acciones públicas.

Por último, y analizando el Plan de Metas desde la visión de un estado Constitucional de Derecho y su importancia para el desarrollo humano, se puede observar que hay un compromiso con los derechos sociales, como sustento del ejercicio de libertades civiles y políticas en áreas tan sensibles y necesarias para los ciudadanos como es educación, cultura, acción social y deporte, salud, desarrollo urbano, protección al consumidor y mediación comunitaria, derechos humanos, participación ciudadana, políticas vecinales, seguridad y convivencia ciudadana, y recursos humanos.

El Plan de Metas es difundido por los medios e impulsado por Red Ciudadana, como una herramienta necesaria para el análisis y gestión de políticas públicas y como instrumento para evaluación de servicios públicos siendo ésta una de las principales actividades llevadas a cabo por el Estado. El valor agregado de esta norma radica en estimular el debate y reflexión de los temas del ámbito público municipal.

b) Análisis de la ejecución del presupuesto por programas correspondiente a la Ciudad de Córdoba para el año 2012 (Base de Datos suministrada por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba).

DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL PLAN DE METAS

El presupuesto por programas

Para poder entender la mecánica de presupuestación del municipio de la Ciudad de Córdoba y la formulación del plan de metas, es conveniente repasar algunos elementos que componen el presupuesto por programas.

El concepto del Presupuesto por Programas, particularmente el emitido por Las Heras en Estado Eficiente, es el de una técnica que permite determinar una función de producción con asignaciones financieras en función de objetivos concretos, para los que se desarrollan acciones y asignan insumos materiales, humanos y técnicos que al conformar categorías programáticas permite el control de legalidad y de gestión de los resultados finales. (Las Heras,2010).

El presupuesto por programas responde a la visión del estado como productor de bienes y servicios. Esto se plasma a través de la transformación, mediante el uso de la tecnología, de insumos y financiamiento en provisión de esos bienes y servicios. Así queda compuesto por una serie de elementos que interrelacionan y vinculan conformando diferentes funciones de producción del sector público (Las Heras, 2010).

Las acciones presupuestarias expresan los recursos financieros que se asignan para adquirir insumos reales que permitan la elaboración de los productos. Estas acciones presupuestarias se formalizan a través de categorías programáticas que conforman el presupuesto interviniendo un centro de gestión productiva responsable de la ejecución. (El Sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina, MECON).

Las categorías programáticas se identifican mediante programas, subprogramas y actividades; si el programa está orientado a consumo y si responde a un gasto en inversión incluirá proyectos, obras y trabajos.

De esta manera se obtienen los elementos que conforman formalmente un presupuesto por programas, las unidades de ejecución y la red de categorías programáticas, con la descripción de las metas del programa y la descripción de insumos materiales y financieros para la consecución del propósito planteado.

La mecánica del presupuesto por programas vienen dada por la identificación de una necesidad pública sobre la cual se fija un propósito al que se lo cuantifica mediante una unidad de medida y se establece una meta que se expresa a través de un resultado. El propósito fijado en términos de los resultados a obtener constituye un programa. Si el programa es complejo y requiere su división en subproductos, se utilizan los subprogramas. Sobre la base de esos subprogramas se elaboran cursos de acción que constituyen las actividades. Estas se realizan a

través de una unidad ejecutora, y se establecen las metas a través de una unidad de medida.

Fijado el programa, subprogramas, actividades con unidades de medida y sus metas, se asignan recursos financieros a las unidades requeridas para llevar a cabo las metas, es decir se costean las actividades, de la menor a mayor, quedando definido el costo total del programa.

En la Fig. 1 se puede observar de forma simple como se produce la formulación del presupuesto por programas, siguiendo a Martner y en función de lo explicado en el párrafo anterior.

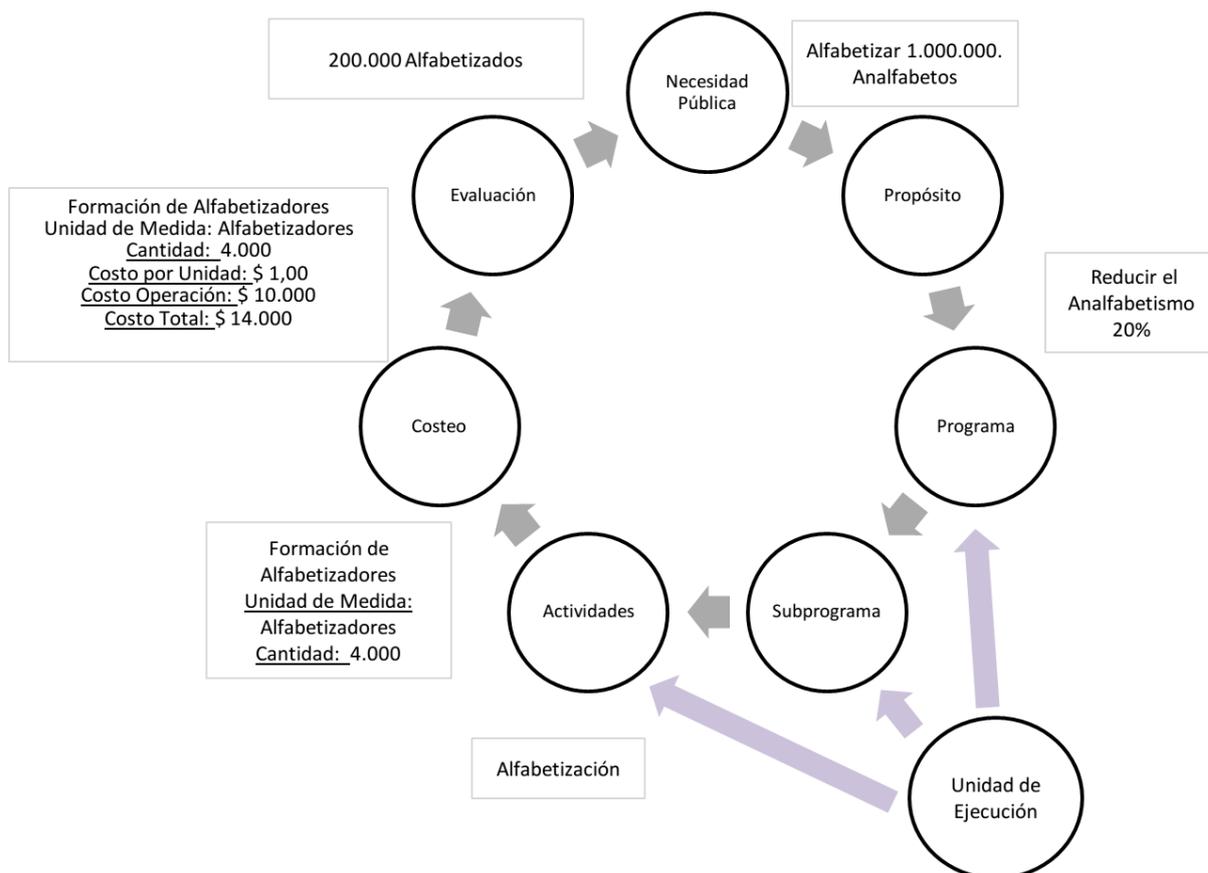


Fig. 1. Formulación del Presupuesto por Programa (Propia sobre la base de Martner,1981)

El presupuesto en la Ciudad de Córdoba

En la ciudad de Córdoba el régimen de presupuesto está regulado en la ordenanza N° 6.783 de Ejecución del presupuesto de gastos. Está compuesta por seis capítulos de los cuales el primero está dedicado a disposiciones generales, los tres siguientes al régimen de presupuesto, uno al régimen de contrataciones y el último relacionado a procedimientos.

En el capítulo 1, en su artículo tercero, establece “A los efectos de la expresión sintética, aprobación y control global considérense de nivel legal solamente a las autorizaciones de

Recursos Humanos y Recursos Financieros asignados como tal a las siguientes categorías presupuestarias: a) Programa b) Subprograma c) Actividades Centrales y Actividades Comunes d) Proyectos...”

Seguidamente en el artículo quinto la ordenanza municipal establece la designación de responsables para la ejecución de los programas:

“Art. 5º).- La responsabilidad específica del cumplimiento de los objetivos y las acciones asignadas a programas, Sub-Programas y Categorías Presupuestarias similares queda a cargo de que en la Ordenanza de Presupuestos figuren como Unidades Ejecutoras de dichas categorías, designándose a la autoridad superior de cada repartición como Jefe de Programa”

Teniendo en cuenta lo enunciado en estos artículos por la normativa, en una primera instancia, se puede afirmar que hay voluntad por parte del ejecutivo en formular el presupuesto mediante la utilización de la técnica del presupuesto por programas.

Asimismo, en la ordenanza de presupuesto para el ejercicio 2012 - 2016, la mayoría de los cuadros se presenta por anexos, similares a clasificación institucional del gasto, por objeto del gasto, institucional y por finalidad y función.

También es posible ver, que en la página de transparencia de la municipalidad de Córdoba, los gastos son presentados por anexos y objeto del gasto.

En la Cuenta General y Balance del Ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2012, se puede observar que la municipalidad presenta la ejecución del gasto expuesto por anexo y por programas, aunque no resulta posible determinar las metas físicas ni su grado de cumplimiento. Se pueden obtener datos del programa según el momento de registro y otras clasificaciones de gasto en forma combinada.

Otra cuestión a destacar de la ejecución del presupuesto de la municipalidad de Córdoba, es que registra el gasto mediante compromiso y en algunos casos un compromiso depurado, siendo este último similar a una clasificación por devengado.

Finalmente, se hace necesario destacar que, como ya es sabido, en Argentina el presupuesto por programas en la mayoría de los casos funciona como una codificación, o más bien, una mera clasificación más del gasto. La formulación de muchos de estos presupuestos, si bien se clasifica por programas, sigue siendo incremental. Conviene recordar en esta instancia a Gonzalo Martner al decir del presupuesto por programas que es más que una clasificación de gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos con los objetivos perseguidos, combinando los recursos financieros y reales. Esto posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas.

A continuación, se realiza un análisis respecto de si los programas expuestos en la cuenta general del ejercicio por parte de la Municipalidad tienen algún tipo de vinculación con lo expuesto por el ejecutivo para el plan de metas.

Presupuesto por programas de la Municipalidad de Córdoba y su vinculación con el Plan de Metas municipal

Para efectuar la comparación propuesta, se aborda el tema de educación. El objetivo es comparar sintéticamente las metas contenidas en el plan de metas de gobierno de la ciudad de Córdoba en materia de educación

A modo de ejemplo, en la publicación de las metas cumplidas por parte del ejecutivo de la municipalidad de Córdoba, en febrero de 2013 presenta un área temática de Educación que contiene 18 Objetivos y 48 metas. El texto presentado incluye objetivos, acciones, indicadores y grado de cumplimiento. Se presentan los objetivos en la siguiente tabla:

Tabla 1: Objetivos de Educación en el Plan de Metas

<i>OBJETIVOS DE EDUCACION PLAN DE METAS</i>
Conformación del CAJEM-COR (Comisión de Apoyo a Jardines y Escuelas Municipales)
Infraestructura segura y saludable en las Escuelas Municipales (EM) y Jardines Maternales (JM)
Recuperar la matrícula en las escuelas municipales de la zona norte de la ciudad
Expandir servicios educativos e implementar la jornada extendida
Cubrir necesidades básicas de los estudiantes
Convertir del SEM (Sistema Educativo Municipal) en Escuelas y Jardines Verdes o sustentables
Equidad Educativa con la superación del fracaso escolar
Actualización digital
Fortalecer los Jardines Maternales
Conformar el Organismo de Valoración del Nivel Inicial
Educar desde la diversidad
Desarrollo de la Modalidad de Jóvenes, Adultos y Proyectos Comunitarios
Articulación entre áreas municipales, organismos provinciales, nacionales, universidades públicas y privadas y ONGs
Actualizar la normativa vigente
Optimizar los recursos humanos
Monitorear evolución de los alumnos de jardín maternal que pasan a Nivel Inicial
Monitorear evolución de alumnos que pasan del NI al Nivel Primario.
Medir y monitorear la tasa de egreso de los últimos tres años

Por otro lado, en la cuenta general y balance del ejercicio 2012 se presenta el Anexo 11 de la secretaría de educación con 3 programas.

Tabla 2 Programas Presupuestarios Anexo de Educación

<i>PROGRAMAS</i>
920-Actividades Centrales del Anexo 11
921-Administración de Escuelas
923-Administración de Jardines Maternales

Entendiendo que los objetivos son los propósitos a llevar a cabo por parte del ejecutivo, en primer lugar, siguiendo el modelo de formulación presupuestaria por programas detallado en el ítem anterior, se observa que a nivel presupuestario no son los mismos objetivos.

Se publican programas relacionados a cuestiones de administración. Tampoco los objetivos están planteados como subprogramas de los programas que se presentan en el presupuesto, o por lo menos la cuenta general no los contempla. Lo cierto es que los tres programas que contiene la cuenta general pueden asociarse al plan de metas tal como lo relevamos en el cuadro a continuación, siendo AE administración de escuelas, AJM administración de Jardines maternas y AC actividades centrales del anexo II:

Tabla 3: Correlación entre objetivos y Programas

<i>OBJETIVOS EDUCACION PLAN DE METAS</i>	<i>POSIBLE PROGRAMA</i>
Conformación del CAJEM-COR (Comisión de Apoyo a Jardines y Escuelas Municipales)	AE-AJM
Infraestructura segura y saludable en las Escuelas Municipales (EM) y Jardines Maternas (JM)	AE-AJM
Recuperar la matrícula en las escuelas municipales de la zona norte de la ciudad	AE
Expandir servicios educativos e implementar la jornada extendida	AE
Cubrir necesidades básicas de los estudiantes	AE
Convertir del SEM (Sistema Educativo Municipal) en Escuelas y Jardines Verdes o sustentables	AE-AJM
Equidad Educativa con la superación del fracaso escolar	AE
Actualización digital	AE
Fortalecer los Jardines Maternas	AJM
Conformar el Organismo de Valoración del Nivel Inicial	AE
Educar desde la diversidad	AE
Desarrollo de la Modalidad de Jóvenes, Adultos y Proyectos Comunitarios	AE
Articulación entre áreas municipales, organismos provinciales, nacionales, universidades públicas y privadas y ONGs	AC
Actualizar la normativa vigente	AC
Optimizar los recursos humanos	AC
Monitorear evolución de los alumnos de jardín maternal que pasan a Nivel Inicial	AC
Monitorear evolución de alumnos que pasan del NI al Nivel Primario.	AC
Medir y monitorear la tasa de egreso de los últimos tres años	AC

Una cuestión a destacar es que el plan de metas presenta un esquema muy similar al presupuesto por programas, pero omite el costo de los insumos y consecuentemente el costo de los servicios brindados.

De lo expuesto y del análisis de otras áreas temáticas comparadas con el balance general surge una relativa dificultad para asociar los objetivos, actividades y metas descriptas en el plan y la clasificación por programas brindada por la municipalidad. Finalmente, es muy complejo,

con los datos y documentos presentados actualmente por el municipio, hacer un análisis integral del gasto, su efectividad, eficacia y eficiencia.

Necesidad de vincular el Plan de Metas con el Presupuesto por Programas

El plan de metas es un instrumento innovador, que permite mostrar las intenciones del gobierno y su grado de cumplimiento. Aun así, es necesario recordar, al decir de Juan Bautista Alberdi, *No hay barómetro más exacto para medir el grado de sensatez y civilización de cada país que su ley de presupuesto*. Desde esta perspectiva, y en consonancia con las del principio de las 3P, planeación, programación y presupuestación, el plan de metas no puede estar desligado de la última etapa que corresponde a cualquier proceso de planificación, la asignación de recursos financieros. Es decir, un plan debe apuntar al logro de ciertos objetivos deseados, en función de los recursos disponibles. (las Heras, 2010)

El aspecto presupuestario no es menor, dado que otorga principalmente, la restricción financiera de nuestras intenciones y obrar; permite saber si el cumplimiento del objetivo ha sido eficiente, empleando la menor cantidad de recursos posibles para el cumplimiento de una meta. Por ejemplo, quizás un vecino de un barrio se ponga contento porque el municipio asfaltó 10 cuadras de su calle que le permiten ir a trabajar todos los días sin arruinar su auto. Sin embargo, la cantidad de recursos empleados en el asfaltado se pagó de más, por lo que no se hizo posible la construcción de redes cloacales que afectan a otros vecinos de otro barrio y son víctimas de enfermedades derivadas de los efluentes sin canalización adecuada.

El costo de oportunidad del mal uso de los recursos públicos es el beneficio de los vecinos con quienes no cumplimos y sufren las consecuencias. El conocimiento por parte de los ciudadanos y los gobernantes acerca de cuánto disponen para gastar, permite la cuantificación de las metas planificadas e implica establecer un orden de prioridades de acción; a su vez permite el control de la eficacia y eficiencia del plan de metas, en cuanto al cumplimiento del objetivo, el asfaltado y la red cloacal, y el menor costo posible.



Fig. 2: Desvinculación entre Plan de Metas y Presupuesto

El presupuesto debe estar expresado en términos de los programas que se quieren llevar a cabo, con sus correspondientes estimaciones financieras, ejecuciones e indicadores de cumplimiento evitando que el presupuesto sea un simple listado de estimaciones y ejecuciones de gastos por objeto e institución, completamente desarticulado del plan de metas. En cuanto a su formulación, la aplicación de los costos al plan de metas permite con mayor facilidad la programación presupuestaria por programas, haciendo a un lado la presupuestación incremental.



Fig. 3: Vinculación entre Plan de Metas y Presupuesto por Programas

c) Estudio exploratorio sobre el documento correspondiente al Análisis comparado del Primer Informe de Avance del Plan de Metas de la red Ciudadana Nuestra Córdoba 2012-2013 (Julio 2013)

ETAPA DE CONTROL Y EVALUACIÓN EN UN PLAN DE METAS

El programa de seguimiento, control y evaluación de un Plan de Metas tiene por finalidad evaluar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Plan, así como la detección de desviaciones y problemas que impidan la consecución de los objetivos propuestos.

Este programa deberá permitir la oportuna aplicación de medidas y actuaciones tendientes a eliminar o disminuir las desviaciones detectadas.

La metodología que se utiliza consiste en la identificación de una serie de indicadores que aporten la información necesaria para determinar el grado de cumplimiento de las diferentes metas.

Una vez identificados los indicadores, se establecerá un sistema de seguimiento que permita controlar los mismos de una manera simple y casi inmediata. Para ello, se identificará perfectamente la metodología de control a emplear para cada uno de los distintos indicadores seleccionados. Para poder realizar el seguimiento se intentará que la mayoría de los indicadores se puedan cuantificar. En cualquier caso, la imposibilidad de cuantificación de algunos objetivos no impedirá la valoración de su cumplimiento, que siempre podrá hacerse cualitativamente.

El seguimiento y la evaluación del Plan será un proceso casi continuo en el que se irán comparando los resultados obtenidos de la evaluación del Plan con las metas establecidas, para poder determinar de esta manera las desviaciones que se van produciendo. La periodicidad de los controles a realizar quedará establecida en la legislación que lo refiera, aunque inicialmente se considera que debe realizarse anualmente. (Mecon,2013)

Las conclusiones de estos controles se documentarán debidamente en un Registro de Control y Seguimiento que reflejará el grado de cumplimiento de las metas y de los objetivos establecidos. Este registro se realizará de forma que se pueda obtener información inmediata sobre las posibles desviaciones o incumplimientos de lo inicialmente programado.

Con el objeto de corregir las desviaciones que vayan surgiendo, se establecerá un Sistema de Acciones de Mejora que permita corregir estas deficiencias. Los resultados que se vayan obteniendo tras la introducción de las mejoras y correcciones complementarias, se podrán documentar en el Registro de Control y Seguimiento.

Con la periodicidad establecida en el Calendario de Control se irán emitiendo los informes sobre la evolución del proyecto y sus desviaciones. (Secretaría de Planeación Distrital – Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C.- Colombia. 2013 – 2014)

A la vista de los resultados obtenidos, y tras la aplicación de las modificaciones respectivas, se elaborará un informe final que contenga las conclusiones definitivas y que permitirá evaluar el grado de ejecución del Plan de Metas.

Con respecto a la medición del avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Metas del Gobierno de la municipalidad de Córdoba, se identificaron las siguientes categorías:

- Metas cumplidas totalmente: incluye a las metas cuyo grado de cumplimiento se ha alcanzado en forma total o bien se ha superado la meta original.
- Metas cumplidas parcialmente: son las metas en las que se observa un avance con respecto a lo planeado originalmente.
- Metas sin avances: son metas las cuales no han avanzado o no existe información con relación a ello.
- Metas cuyos indicadores de avance no permiten el seguimiento: Son aquellas metas con problemas de definición por lo cual no se puede realizar un seguimiento cuantificable a través del indicador respectivo incluyendo, asimismo aquellos casos en los cuales no está clarificado el medio de verificación del cumplimiento de la meta.

Por lo tanto, con el programa de control y seguimiento establecido se logrará:

- Analizar en qué medida las metas establecidas permiten la resolución (parcial o total) de los problemas puestos de manifiesto en el diagnóstico, o dicho de otra manera, el grado de adecuación de los objetivos del Plan a los problemas detectados en el diagnóstico del área de gobierno de que se trate.
- En el caso de que se estén produciendo desviaciones con respecto a lo previsto en el plan, se puedan tomar medidas a tiempo, corrigiendo las desviaciones lo antes posible, de tal manera que no repercuta en las metas y objetivos finales del Plan.
- En el caso que sea necesario, se pueden modificar las metas de acuerdo a la nueva legislación que pueda aparecer durante el transcurso del Plan.
- Evaluar si los recursos se están utilizando correctamente, y las inversiones se están ejecutando en el plazo previsto.

Indicadores de seguimiento

Por todo lo expuesto anteriormente, resulta necesario seleccionar los indicadores o unidades de medida de la producción pública de manera que sean:

- Identificables, cuantificables y representativos del resultado a medir.
- Homogéneos con especificaciones consistentes que posibiliten la agregación de información y comparación entre diversos lapsos de tiempo.

- Contabilizables a través de unidades de registro integradas al sistema de información financiero y estadístico.
- Simples y claros en el desarrollo del proceso de registración, análisis y evaluación de la información.

Asimismo, la selección de indicadores apropiados debe realizarse con la participación de todos los niveles políticos y técnicos, siendo de responsabilidad final del órgano rector del sistema, una dirección u oficina central de presupuesto, autorizarlos en cuanto respeten los requisitos enunciados.

En muchos casos se hace necesario además indicar el mecanismo y/o fuente de información que se utiliza para verificar su avance y/o cumplimiento. Existen, en algunos casos, planes de metas en las que algunas áreas hacen referencia a la realización de diagnósticos, informes, documentos como soporte de la toma de decisiones pero los mismos no son incluidos en reportes como medio de verificación del cumplimiento de las metas. Asimismo, como muchas de las metas hacen referencia a procesos rutinarios internos al funcionamiento de la administración, el monitoreo ciudadano se torna en muchas situaciones impracticable.

En tanto, las unidades ejecutoras de presupuesto de cada jurisdicción o entidad deberán centralizar el suministro de información sobre la ejecución física de sus respectivos presupuestos.

CONCLUSION

A partir de esta tendencia que se viene registrando en algunas ciudades latinoamericanas con respecto a la mayor participación y control ciudadano, en la Ciudad de Córdoba se implementó en el año 2011 un plan de metas. Pese a la reciente implementación del plan de metas, se puede observar de la lectura del presupuesto, que no existe una correlación directa con este último en la definición de los programas y los objetivos planteados.

Una gran limitación de la ordenanza que establece el Plan de Metas de Gobierno de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, es el no servirse de otras, como la ley madre de cualquier gestión que es la ley de presupuesto. Un presupuesto por programas correctamente confeccionado brinda más completa y mejor información para un análisis y evaluación de esta naturaleza.

La Ley de presupuesto es una herramienta importante de política pública y ha ido transformándose cada vez más en un instrumento de planificación, evaluación y control del gasto público. Además de ser una herramienta de política pública del gobierno, se ha ido transformando también en una forma de control de gestión de los programas públicos. Es en la Ley de Presupuestos donde se regulan montos y criterios de asignación. El Plan de Metas podría servirse de ellos para llevar esa información a un plano más comprensible al público en general.

Dado que la ordenanza del presupuesto municipal, se discute anualmente en el Concejo Deliberante, es también una forma de dar cuenta a la ciudadanía representada por sus respectivos parlamentarios que la analizan durante el proceso de discusión con todos los recursos técnicos que tienen a disposición. A través de la ley de presupuestos se financian y materializan innumerables programas públicos; ir regulándolos año a año sería más fortalecedor a la discusión y al control. Hay programas nuevos que se establecen y cada repartición programa su operación.

Si el Plan de Metas pretende evaluar los programas desde una perspectiva más relacionada con el cumplimiento de objetivos y la eficiencia, tanto en el uso como la asignación de recursos y en el marco de la política pública, deberá necesariamente seguir más de cerca el presupuesto y su ejecución. Así podrá dar una mirada externa a los programas para considerar su factibilidad, detectar sus falencias, hacerlos más eficientes y proponer modificaciones para corregir las fallas detectadas.

En materia de control, es importante que las metas mantengan un cierto nivel de flexibilidad y que puedan ser modificadas y adaptadas según el contexto presupuestario y político de la administración de turno, siendo conveniente se establezcan criterios generales para los beneficiarios/usuarios de los servicios públicos.

El plan de metas debe presentar los datos del presupuesto estimado y ejecutado, para aportar más al debate sobre el cumplimiento de las metas. De esta forma, dimensionar el

impacto de ciertos gastos significativos como aquellos programas sociales prioritarios, los proyectos de inversión pública y la atención de los servicios de la deuda pública, entre otros, permiten determinar el proceso de asignación de recursos y evaluar distintas acciones sobre la estrategia de financiamiento.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ **Publicación:** devolver carácter público a la administración del estado, involucrando a la sociedad civil a una nueva institucionalidad. (Nuria Cunill Grau, 1997)

BIBLIOGRAFÍA

- DellÓro, J. Municipios: “Pensar globalmente, actuar localmente”. En *Diálogo Político. Comunicación municipal*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- Cunill Grau, N. (s.f.). “*Repensando lo público a través de la sociedad-Nuevas formas de gestión pública y representación social*”. CLAD – Nueva Sociedad, 1997.
- Las Heras, J. M. “*Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*”. Editorial Buyati, 2010.
- Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, Ordenanza municipal N° 11.942. (2 de Junio de 2011).
- Secretaría de Planeación Distrital – Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C.- Colombia. 2013-2014
- Análisis comparado- Primer informe de avance- Plan de Metas- Red Ciudadana Nuestra Córdoba-
- “El sistema presupuestario público”- (MECON).
- Martner, Gonzalo. ”*Planificación y Presupuesto Por programas*”. Siglo XXI Editores S.A., 1981.
- Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana - Aprendizajes en América Latina Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Año2013.
- Del monitoreo de la gestión pública a la participación ciudadana: dos modelos existentes en América Latina”, 2010.
www.nuestracordoba.org.ar/sites/.../Estudio_Comparado_El_Agora.pdf
- Municipalidad de Córdoba. “Cuenta General y Balance del ejercicio desde el 01 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012”.
- Ordenanza Municipal Ciudad de Córdoba N° 6.783.”Ejercicio de Presupuesto Gral. de Gastos de la Administración”.
<http://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Ordenanza de Presupuesto N° 12.016 del ejercicio 2012.
<http://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Informe plan de metas, modificaciones y medición de indicadores al 31.12.2012.
http://transparencia.cordoba.gov.ar/items_transparencia/plan-de-metas-modificaciones-y-medicion-de-indicadores-al-31.12.2012/