

Especialización en Economía y Gestión de la Salud

Trabajo Final de Especialización

Autor: Jorge Formichella

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL CONSEJO PROVINCIAL DE SALUD PÚBLICA DE RÍO NEGRO: ANÁLISIS DE SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

2009

Citar como: Formichella, J. (2009). Descripción del sistema presupuestario del Consejo Provincial de Salud Pública de Río Negro: análisis de sus principales características de diseño e implementación. [Trabajo Final de Especialización, Universidad ISALUD]. RID ISALUD.

INDICE

1. Introducción.
2. 2. Objetivo del Trabajo y Metodología empleada
 - 2.1. Objetivo
 - 2.2. Metodología
3. Marco Teórico
 - 3.1. Gestión Económica Financiera en el Sector Publico
 - 3.2. Concepto de Presupuesto Publico
 - 3.3. Funciones y Características
 - 3.4. Principios Presupuestarios
 - 3.5. Métodos Presupuestarios
 - 3.5.1. Presupuesto Tradicional. Características esenciales y Limitaciones
 - 3.5.2. Presupuesto por Programas. Características.
 - 3.5.2.1. Estructuras y Categorías Programáticas.
 - 3.5.2.2. Identificación de Objetivos concretos en la Gestión
 - 3.2.2.1. Productos Intermedios y Productos Finales.
 - 3.2.2.2. Medición de la Producción
 - 3.5.2.3. Ventajas del Presupuesto por Programas.
 - 3.5.2.4. Limitaciones del Presupuesto por Programas
 - 3.5.3. Presupuesto Base Cero. Características, Importancia y Limitaciones
 - 3.5.4. Presupuesto por Resultados. Características esenciales
 - 3.5.4.1. Instrumentos Metodológicos y sus aplicaciones en su Implementación.
 - 3.5.4.2. Medición de Resultados. Problemas Empíricos
 - 3.5.5. Presupuesto Participativo. Características Esenciales e Importancia.
 - 3.6. Cido Presupuestario.

- 3.6.1. Formulación del Presupuesto Publico
- 3.6.2. Gestión y Ejecución Presupuestaria.
 - 3.6.2.1. Gestión de Gastos
 - 3.6.2.2. Gestión de Recursos.
 - 3.6.2.3. Programación Financiera y Física de la Ejecución Presupuestaria
 - 3.6.2.4. Modificaciones Presupuestarias.
- 3.6.3. Evaluación y Control
 - 3.6.3.1. Indicadores de Gestión
 - 3.6.3.2. Requisitos para implementar un sistema de evaluación de desempeño.
- 4. Análisis y Descripción del Sistema Presupuestario utilizado por el Consejo Provincial de Salud Publica.
 - 4.1. Descripción del Sistema Presupuestario empleado en la Provincia de Río Negro
 - 4.1.1. Técnica adoptada
 - 4.1.2. Formulación del Presupuesto: Característica procedimentales
 - 4.1.3. Ejecución del Presupuesto
 - 4.1.3.1. Recursos. Devengamiento y Registro de los mismos.
 - 4.1.3.2. Programación Financiera y Física.
 - 4.1.4. Evaluación y Control de la Ejecución Presupuestaria
 - 4.1.4.1. Elaboración Cuentas de Inversión.
 - 4.1.4.2. Evaluación Resultados Físicos y Financieros.
 - 4.2. Consejo Provincial de Salud Publica-
 - 4.2.1. Descripción de sus características esenciales.
 - 4.2.2. Estructura Programática del Organismo.
 - 4.2.2.1. Composición estructura. Evolución anual
 - 4.2.2.2. Asignaciones presupuestarias por Programa

4.2.2.3. Incidencia Gastos en Personal

4.2.3. Formulación Presupuesto Anual.

4.2.3.1. Descripción del proceso de elaboración Presupuesto del Consejo.

4.2.3.2. Descripción de metas organizacionales a través del presupuesto por programas.

4.2.3.3. Recursos Humanos

4.2.3.4 Cuadro Resumen, Descriptivo de las principales características del proceso de formulación:

4.2.4. Características del proceso de Ejecución de gastos y Recursos

4.2.4.1. Sistema de transferencias de Recursos y Ejecución de las partidas asignadas en cada Centro Asistencial

4.2.4.2. Recursos recaudados directamente por los Hospitales.

4.2.4.3. Implementación Programas que surgen de Convenios Suscritos con el gobierno Nacional

4.2.4.4. Insumos físicos no expresados en dinero.

4.2.4.5. Red de derivaciones intra y Extrahospitalarias. Compras Urgentes de Medicamentos y Prótesis.

4.2.4.6. Reapropiación de Compromisos no Devengados al cierre del Ejercicio.

4.2.4.7. Programación financiera y física en la Ejecución Presupuestaria.

4.2.4.8. Gestión de Recursos Humanos

4.2.4.9. Cuadro resumen del proceso de Ejecución Presupuestaria

4.2.5. Evaluación y Control de la Ejecución Presupuestaria.

5. Conclusiones

6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo describir y analizar al Sistema Presupuestario que utiliza el Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro para su funcionamiento, desarrollo de sus actividades y logro de sus objetivos. El Consejo es el Ente Autárquico encargado de ejecutar la Política de Salud Provincial, sobre la base de criterios de descentralización política técnica y administrativa, implementando un Sistema de Salud de manera integral formado por tres niveles:

- Nivel Local, con los Consejos Locales de Salud
- Nivel Zonal, con los Consejos Zonales de Salud
- Nivel Provincial, con el Consejo Provincial de Salud Pública.

El Sistema Presupuestario se constituye en el Sector Público como el Sistema de Información más significativo, y por ende fundamental para que desde la Gestión Económica y Financiera de las Organizaciones se puedan tomar decisiones en forma eficiente, eficaz y oportuna.

En la Provincia de Río Negro no es factible observar en forma clara y precisa los planes y programas que se implementan en política sanitaria. No se puede apreciar cuales son las orientaciones, las prioridades, los objetivos que se esperan de la Gestión de la Organización, ya sea tomando al Consejo Provincial de Salud Pública en su conjunto, o bien analizando a cada uno de los Centros Asistenciales que lo conforman. A su vez, no es posible determinar los recursos totales con que dispone en cada Ejercicio, ni el destino y magnitud del gasto que realiza.-

La técnica de presupuestación ha evidenciado en las ultimas décadas una profunda elaboración doctrinaria, dotando al Sector Público de un cuerpo teórico de fundamental importancia para la gestión económica, financiera y administrativa, brindando a la misma la posibilidad de utilizar un adecuado sistema de información para la toma de decisiones.-

Sin embargo, el Consejo utiliza esta herramienta apenas en forma parcial, y de manera deficiente. Los Centros Asistenciales, núcleo medular del Consejo, no utilizan ningún sistema presupuestario para la ejecución de sus gastos y recursos. Y en donde sí se emplea y aplica esta herramienta, se observa que apenas permite identificar el objeto del gasto y en forma parcial, ya que una parte sustancial de bienes y servicios adquiridos no son registrados, o se contabilizan en forma inoportuna. Como lógica consecuencia, tampoco se pueden establecer y evaluar parámetros de eficiencia y efectividad, en la realización del gasto y ejecución de los recursos, analizar eventuales desvíos en el cumplimiento de metas previstas, ni exponer en forma clara cuales son los resultados esperados para cada una de las actividades a desarrollar.

Este trabajo se despliega sobre el análisis de toda la Provincia de Río Negro, en la medida que los Hospitales Públicos son Provinciales y forman parte del Consejo Provincial. Resulta relevante en aspectos propios de la Economía y Gestión de la Salud ya que al analizar su Sistema Presupuestario, se estudian los mecanismos para asignar, utilizar y controlar los recursos con que dispone, escasos por definición, en un marco de creciente demanda a

satisfacer y absoluta necesidad de brindar servicios que permitan dar respuestas costo efectivas a la población.

El Sector Público necesita contar con un Sistema de Información que brinde información precisa, útil, detallada de los hechos que se generan, tanto para los responsables de la Gestión como para la ciudadanía en general. Así como la publicidad y conocimientos de los actos de gobiernos son esenciales para respetar los principios republicanos que caracterizan a nuestra Nación, un eficiente uso de los recursos públicos es una obligación para todos aquellos que administran en cualquier área del Sector Público.

Sin duda una de las áreas más sensibles dentro de la Hacienda Pública es el Gasto en Salud, traducido en Políticas que tienden al cuidado, promoción, recuperación y prevención de la calidad de vida para toda la Población bajo la esfera de su competencia.

Tener un diseño presupuestario que claramente exponga los Programas y sus desarrollos, los fines de los mismos, y metas cuantificables en términos de respuestas concretas a las demandas y necesidades de la población, es un requisito ineludible para una eficaz, eficiente y costo efectiva gestión económica.

2 OBJETIVO DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA EMPLEADA

2.1 Objetivo: Este trabajo tiene por finalidad desarrollar una exhaustiva descripción del sistema Presupuestario vigente y su efectiva implementación en el Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, así como determinar las dificultades que genera no contar con un adecuado sistema de información que permita dar respuestas en forma útil, veraz, confiable y oportuna acerca de las políticas públicas, detallando las causas que provocan esta situación

2.2 Metodología: Para desarrollar este trabajo se realiza un análisis del marco legal vigente que determinan los criterios de exposición, asignación, uso, evaluación y control de los recursos con que cuenta el Consejo, así como también se analiza dicho marco legal en cuanto a su efectiva implementación. Para tal fin se procede a relevar Ley 2570 (rectora del Consejo Provincial de Salud Pública), la Ley 3186 (Ley de administración Financiera y Control de la provincia de Río Negro), Ley 1896 (Facturación y Cobro de Costos Incurridos en Centros Asistenciales), Leyes Anuales de Presupuesto (Periodos 2006-2009), Manual de Formulación de Presupuestos Anuales aprobados por Resoluciones de Subsecretaría de Presupuesto de la Provincia de Río Negro (2006-2009) , y Convenios con el Gobierno Nacional en cuanto a Programas que impliquen recursos transferidos por parte de este ultimo para su puesta en marcha y ejecución. Asimismo se procede a relevar los anteproyectos de Presupuestos realizados por el Organismo, los Presupuestos finalmente aprobados (Periodo 2006-2009), así como las Cuentas Generales de Inversión (2006-2008), y finalmente informes de gestión que en cada Ejercicio (periodo 2007-2008) diversas Áreas del Organismo elaboran: Subsecretaría de administración, Dirección de Auditorías, y Unidad de Gestión para la Facturación y Cobro a las Obras Sociales.

3 MARCO TEÓRICO:

3.1 Gestión Económica Financiera en el Sector Público:

La Gestión Administrativa, económica y financiera en el Sector Público requiere y demanda de instrumentos acordes a los desafíos que debe resolver, en un marco de suma complejidad. Tal como lo expresa Makon (2002), resulta indudable la necesidad de dotar a todas las Organizaciones de herramientas de Gestión que les permitan alcanzar sus objetivos con niveles deseados de eficiencia, y eficacia. Esto es particularmente evidente y cierto en un mundo contemporáneo que se encuentra sometido a constantes y vertiginosos cambios, con situaciones nunca antes planteadas, y que obligan a las Organizaciones a adoptar características que les permita adaptarse al contexto rápidamente. Esto, acotado al ámbito público, implica que sus Instituciones deben introducir cambios que posibiliten a éstas responder con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la Sociedad.

Poder prestar el mejor servicio posible con los recursos disponibles, de una manera eficiente, económica y eficaz, permitiendo una más justa distribución de los Ingresos Públicos, que son aportados básicamente y fundamentalmente por la Ciudadanía en general y dentro de un ordenamiento jurídico, es el Norte que se desea alcanzar y para lo cual es necesario diseñar sistemas de gestión, de información y de control que se constituyan en herramientas que propicien tales logros (Roberto Rodríguez, 2006).

Desde el Sector Público se debe atender demandas infinitas con recursos escasos. Esto obliga a seleccionar entre diversas alternativas en función de las prioridades que se establezcan según las valoraciones que se hagan de las necesidades existentes. Según las Heras (2008) esta selección requiere de un proceso de toma de decisiones. Se establecen los diversos objetivos a alcanzar, se determinan los cursos de acción y los procedimientos para alcanzarlos, así como también se opta por una determinada combinación de recursos reales (humanos, técnicos y materiales) necesarios para la producción de bienes y servicios.

3.2 Concepto de Presupuesto Público

Una Herramienta fundamental, una institución que permite avanzar en el camino descripto, es el Presupuesto Público. Una Herramienta que debe ser en realidad un instrumento de gestión al servicio del logro de objetivos concretos, de satisfacción de necesidades sociales. Tal como expresa Jarach (1996) el Presupuesto es el plan de la Economía del Sector Público. No es una simple yuxtaposición de una serie de gastos y de una nomina de recursos, sino un plan de erogaciones tendientes a lograr determinados fines con la indicación de los recursos correspondientes. En este sentido, Zaffaroni (2001), afirma que se puede definir al Presupuesto como un plan expresado en números.

Tal como lo expresa Petrei (1997) el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la Sociedad, a través del se satisfacen necesidades, necesidades fundamentalmente colectivas. Afirma que es de particular valor para quienes deben tomar una decisión conocer en forma cuantitativa cómo una medida va a afectar las posibilidades de logro de cada uno de las

políticas preestablecidas. Concluye que si no es posible conocer en forma detallada y acabada sus efectos, será útil contar con una evaluación cualitativa.

Es decir, el Presupuesto es sistema mediante el cual se define, expresa, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la producción pública (Bienes o Servicios), de una Institución, Sector, o Región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los diversos planes. Asimismo, permite observar, determinar y evaluar el gasto que implica dicha producción pública, así como los recursos necesarios para financiarlos, detallando tanto el origen de los mismos como su aplicación. Según las Heras (2008) expresa la incidencia económica del Estado sobre la Sociedad, a través del impacto que su accionar instrumentado a través del Presupuesto genera, en función del origen de los recursos y destino del gasto realizado.

3.3 Funciones y Características del Presupuesto Público

Las funciones del Presupuesto Público son fundamentalmente determinar en cifras y por un periodo de tiempo determinado la futura actividad del estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido, permitir el conocimiento y el control de la actividad financiera del Estado, evidenciar el calculo económico a través de la comparación entre los gastos aprobados y los recursos estimados, y coordinar el plan económico del Sector Público con el plan económico en general, revistiendo esta ultima función una importancia más notoria y significativa en las finanzas modernas por el papel que asume el Estado al redistribuir la riqueza y tender a asegurar la estabilidad y desarrollo económico (Jarach, 1996).

El Informe elaborado por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro (2002) define con claridad al Presupuesto a través de las características esenciales del mismo, estableciendo que el Presupuesto es:

- Una herramienta básica del sistema de planificación, ya que hace posible materializar, en el corto plazo, el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública, concretar y precisar los objetivos de mediano plazo y compatibilizar las políticas y objetivos del Estado.
- Un instrumento de política económica, porque a través del mismo el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere de la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que a través del binomio ingreso - gasto pretende alcanzarse en las macro variables del sistema económico. Decidiendo hacia donde se orienta el gasto, en cuanto a sectores sociales, geográficos, y de donde se obtienen los recursos, el Estado cumple con tareas elementales e imprescindibles de redistribución de riqueza, y constituye una fuerza que motoriza la actividad económica de la Sociedad bajo la esfera de su competencia.
- Un instrumento básico de administración. El presupuesto debe guardar un equilibrio entre la necesaria centralización en la definición de políticas con la descentralización operativa que requiere la instrumentación del mismo. El proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación) es un típico proceso administrativo. Una buena formulación del presupuesto implica una masiva participación de las unidades administrativas, a fin de programar las acciones que les competen realizar, enmarcadas dentro de las políticas presupuestarias globales,

sectoriales, regionales e institucionales, por ello programar el presupuesto implica disminuir las decisiones improvisadas.

- Un instrumento de ordenamiento, ya que cada organismo debe cumplir un papel muy específico, con asignaciones presupuestarias claramente diferenciadas
- Un acto legislativo, ya que a través de una norma legal se da vigencia a la política presupuestaria, autorizándose a los distintos organismos públicos a iniciar su ejecución.

3.4 Principios Presupuestarios

De la lectura de diversos autores se puede observar que la doctrina ha elaborado, junto con la práctica presupuestaria en sí, una serie de principios a los cuáles debería ajustarse todo Presupuesto Público (Atchabahian, 1999; Ale, 1994; Zaffaroni, 2001; Jarach, 1996; las Heras, 2008):

Unidad: Este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuestos de todas las Instituciones del Sector Público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un sólo método y expresándose uniformemente. Es decir, si decimos que el Presupuesto es un plan expresado en números, dicho Plan es uno solo e integral, y el Presupuesto debe contener todos los aspectos y actividades de dicho plan.

Universalidad: En el Presupuesto deben estar incluidos todos los gastos y todos los recursos sin exclusión alguna. No puede haber gastos, tareas y actividades que demandan insumos y recursos "fuera del Presupuesto", extrapresupuestarios o con tratamientos de excepción.

No afectación de recursos a gastos determinados: Las recaudaciones deben ingresar al Tesoro y afrontar los gastos en general según lo establecido presupuestariamente, y sin un destino específico

Legalidad: El Presupuesto para el Sector Público es una ley.

Publicidad: Los actos de gobierno deben ser conocidos por el soberano, por la ciudadanía, en un sistema republicano como es el de la Argentina.

Claridad: El presupuesto debe ser claro, debiendo utilizarse en su confección métodos y conceptos comprensibles, tanto para quien debe Ejecutar las tareas como para la ciudadanía en general, atento a los principios republicanos de gobierno. Los documentos presupuestarios se deben expresar de manera ordenada y clara, a fin de que todas las etapas del proceso puedan ser llevadas a cabo con mayor eficiencia y no se requiera ser un especialista en presupuesto para entender dichos documentos.

Exclusividad: Este principio exige que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Trata de preservar la claridad del Presupuesto. No debiera agregarse en la ley de Presupuesto que se sanciona año tras

años contenidos s o normativas que traten sobre otros aspectos, como ser un nuevo impuesto, por ejemplo.

Especificación: Se refiere al aspecto financiero del presupuesto y significa que en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes (el origen, de donde provienen los recursos) que los originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse. No asignar montos generales o globales de gastos necesarios para adquirir insumos que permitan lograr los objetivos, sino detallando insumos y costos estimados, aunque sin llegar a detalles minuciosos que entorpecerían la labor y la lectura del Presupuesto.

Periodicidad: Hace referencia a la duración del período de ejecución presupuestaria. Por norma general se utiliza el período anual. Se procura conciliar, la armonización de dos posiciones extremas, a través de este principio, adoptando un periodo presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

Flexibilidad: a través de este principio se sustenta que el Presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, gobierno y planificación. La flexibilidad tiende al cumplimiento esencial de lo programado, aunque para ello deban modificarse sus detalles. Debe ser un instrumento capaz de adaptarse a cambios, imprevistos, nuevas necesidades. Aunque esto no debe implicar alterar los planes, los objetivos planteados ni vulnerar el mandato que la ley sancionada implica

Continuidad: Este principio postula que todas las etapas de cada ejercicio presupuestario están influenciadas y deben apoyarse en los resultados de ejercicio anteriores, así como tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros y los efectos que ejercerán, sobre los mismos, las decisiones que hoy se tomen. Es decir, los planes de un gobierno deben incluir políticas y estrategias de largo plazo, y el Presupuesto es reflejo y expone un momento de dicho plan. Por dicho motivo el presupuesto tiene una continuidad entre un año y otro, ya que es el Plan de gobierno el que continúa desarrollándose.

Equilibrio: Verificación de que existen recursos genuinos y suficientes para afrontar las erogaciones previstas. El principio sostiene que los gastos determinados son iguales a los recursos previstos.

Si esta igualdad entre gastos y recursos no se cumplen, se dan alguna de estas dos situaciones:

Superávit del Presupuesto: Los gastos son inferiores a los recursos. Se produce una situación que implica:

Una generación hace un esfuerzo mayor a lo que demanda el gasto de la Administración Pública. Se extrae recursos de la Sociedad que no son utilizados para Producir los bienes y servicios necesarios para cumplir con los objetivos que se plantean.

Un ahorro que puede servir para disponer de Reservas que ante imprevistos, catástrofes, crisis financieras globales, sean útiles y necesarias para el bienestar de la comunidad.

Déficit del Presupuesto: Los gastos son superiores a los recursos, falta medios para hacer frente a las erogaciones. Para cubrir el déficit, se puede recurrir a:

Aumentar los recursos, a través de nuevos impuestos, o aumentar los existentes.

Mejorar la eficiencia en la recaudación de los tributos.

Mejorar la eficiencia en el Gasto, obteniendo los mismos resultados pero con menos recursos.

Endeudamiento-

Redefinir la política presupuestaria, eliminar o reducir programas y metas en función de las prioridades que se determinen.

- Precedencia: el Presupuesto debe prepararse y sancionarse antes del periodo al cual se refieren. Sancionar un Presupuesto después de comenzado el Ejercicio (o a veces, después de su finalización), burla al sistema y a la técnica presupuestaria, pero más aun, vulnera los principios republicanos de gobierno. Como herramienta fundamental de gestión, se torna en inexistente de no elaborarse en tiempo y forma.

3.5 Métodos Presupuestarios

La elaboración del Presupuesto en el Sector Público ha ido evolucionando a través del tiempo, en donde se destacan las siguientes técnicas: Presupuesto Tradicional, Presupuesto por Programas, Presupuesto Base Cero, Presupuesto por Resultados y Presupuesto Participativo.

3.5.1 Presupuesto Tradicional: Características esenciales y Limitaciones:

El llamado Presupuesto Tradicional pone énfasis, acento en dos aspectos sustanciales (Zaffaroni, 2001):

- Aspecto Institucional: Muestra los gastos correspondientes, asignados y autorizados a cada Organismo Público. La importancia radica en la asignación de responsabilidad por el manejo de fondos públicos a los agentes del Estado, miembros de cada uno de los Organismos con partidas presupuestarias asignadas.
- Destino del Gasto: El Presupuesto Tradicional identifica el objeto del gasto, la estructura tradicional del Presupuesto muestra como se invierten los recursos que percibe el Estado, de acuerdo con el concepto de cada gasto.

El concepto clásico del Presupuesto, en donde se clasifica el gasto según su objeto o destino, la distribución de los créditos presupuestarios entre las distintas Jurisdicciones, Entidades, u Organismos del Sector Público, tiene como propósito fundamental la facilidad de control por la Ciudadanía, y por los Organismos de Control competentes, y la determinación de la responsabilidad de los agentes en el cumplimiento de sus deberes dentro de la esfera de sus atribuciones. (Jarach, 1996). Es decir, como herramienta de gestión administrativa que tienda a cumplimientos de objetivos con la mayor eficiencia y eficacia posible, el Presupuesto Tradicional carece de los requisitos necesarios para constituirse en dicho instrumento. Según Rodríguez (2006), esta técnica es apenas un análisis de fuentes (orígenes) y usos de los ingresos y gastos, sujeta al cumplimiento de requerimientos legales, ignorando los conceptos de eficiencia y eficacia en la aplicación de estos, respondiendo esencialmente al principio de legalidad, considerándose así al presupuesto como una norma habilitante de competencia administrativa (de derechos y obligaciones por parte de la Entidad con Presupuesto asignado). Culmina esta descripción afirmando que este enfoque persigue controlar que las partidas en las que se emplean los recursos y sus cuantías, se corresponden con los créditos aprobados. (Autorizaciones de cuanto gasta).

Atender en forma exclusiva en qué se gasta, identificar las funciones que asume el Estado, reflejando las acciones llevadas a cabo en el año por el Estado sin atender a la gestión en términos de cumplimientos de objetivos concretos ni en la calidad de la gestión medida en términos de eficiencia, caracterizan esta forma de presupuestación, así como la prácticamente nula vinculación entre las variables financieras y las variables reales. Además, se suele repetir montos asignados a diferentes partidas en los ejercicios anteriores, actualizados generalmente por un indicador que refleje la evolución de precios, aunque teniendo en cuenta gastos, emprendimientos o nuevas políticas que requieren de partidas adicionales, las cuales no surgen con el solo hecho de ajustar por nivel de precios o inflación al Presupuesto anterior.

3.5.2 Presupuesto por Programas. Características

La estructura clásica, tradicional, pudo ser superada. Según expresa Makon (2005), a partir de los años 60 se produce un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas Presupuestarias. Se deja de utilizar en forma exclusiva variables de índole financiera, que reflejan la magnitud del gasto estatal, a un Presupuesto que muestra lo que el Estado hace con los recursos asignados. Se introducen en la elaboración, análisis y evaluación de los Presupuestos del Sector las variables reales referidas a la producción de bienes y servicios y sus relaciones o vinculaciones con los recursos reales y financieros asignados y utilizados respectivamente (Relaciones insumo-producto). En el proceso para la elaboración de los Presupuestos públicos comienza a desarrollarse la técnica de Presupuestos por Programas.

La programación es hoy entendida y valorada como un principio presupuestario. En este sentido, las Heras (2008), afirma que el presupuesto en su concepción moderna se entiende como el proceso de asignaciones financieras de gastos y recursos para el cumplimiento de objetivos concretos, a través de una dinámica interacción con el proceso de planificación y de programación y sus conexiones con el entorno económico, social y político.

La programación es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos. Los elementos que conforman la programación presupuestaria deben estar estrechamente relacionados entre sí en las cantidades y calidades que hagan posible su operación coordinada, lo cual permitirá definir, viabilizar y ejecutar los objetivos

prioritarios fijados a las instituciones estatales Asimismo, es necesario que en todas las etapas del proceso presupuestario se expresen los elementos de la programación, es decir, los objetivos adoptados, las acciones necesarias para alcanzarlos, los recursos humanos, materiales y servicios que permiten realizar dichas acciones, así como los recursos monetarios que se requieren para adquirir esos recursos reales (Informe 2002 Subsecretaria de Presupuesto Río Negro).

El presupuesto por programas diseña cursos de acción, pretende definir el impacto de los programas específicos sobre metas u objetivos preestablecidos. Pone énfasis en la planificación y en el estudio de diversas alternativas posibles para alcanzar un mismo objetivo. (Rodríguez, 2006).-

Esta técnica demuestra en forma acabada el carácter del Presupuesto como Plan de la Economía del Sector Público. El Presupuesto por Programas supone la existencia de una planificación en forma pormenorizada para el corto plazo, para la fijación de las metas a alcanzar y de los medios necesarios para su logro. Es necesario determinar el costo de los distintos programas, y se deberá determinar el beneficio de la actividad del Estado en cada uno de los programas diseñados, de forma tal de poder establecer una relación costo beneficio (Jarach, 1996). El presupuesto por Programas determina una función de producción con asignaciones financieras en función de objetivos concretos, para los cuales se desarrollan acciones, actividades y para lo cual se asignan insumos materiales, humanos y técnicos. (Las Heras, 2008).-

El objetivo inicial del presupuesto por programas, tal como lo señala Makon (2005), fue contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular objetivos, metas y políticas establecidos en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarios. Asume un carácter integral, ya que tal como lo expresa las Heras (2008), incluye la totalidad de las previsiones financieras (en términos monetarios), y reales (insumos), necesarios para concretar la producción pública de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas.

Asimismo, es necesario destacar que esta técnica permite la participación en función de los distintos niveles que forman parte y definen la estructura del Sector Público, ya que el Proceso de elaboración a través de esta técnica adopta y asume las características propias de la Programación. Esto adquiere vital importancia en el Sector Público en general, y en Organismos tales como el Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, con las características que se describirán luego, su correcta implementación permiten que no se desnaturalice la esencia misma de la Organización.

Presupuestar consiste en efectuar asignaciones financieras dentro de un proceso de programación de objetivos, medios y resultados, y desde el punto de vista de la producción es un tríptico referido a definir un objetivo concreto (perseguir un logro definido en forma acotada), a determinar la naturaleza y volumen de acciones (esfuerzos tendientes al logro de los objetivos) y asignación de insumos reales o monetarios en calidad, cantidad y oportunidad necesarios para el desarrollo de una red de acciones (Las Heras 2008). Es oportuno destacar lo señalado por Checure (1971), quien observa que el enunciado conceptual del principio de programación es relativamente simple, su aplicación en los hechos es compleja: Programar significa elegir objetivos que se procuran alcanzar, determinar y materializar las acciones conducentes a lograrlos, calcular, asignar y utilizar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el logro de dichas acciones, lo

que implica una ardua tarea de selección, de resolución de conflictos y de ponderaciones en términos de costos y beneficios en la actividad.

3.5.2.1 Estructuras y Categorías Programáticas

En el lenguaje de la técnica de programación presupuestaria, cada acción presupuestaria es una categoría programática. La red de acciones presupuestarias de una entidad cualquiera, determina la estructura programática de esa entidad.

Categorías Programáticas: A los efectos de estudiar, relevar, proponer cambios o mejoras en la estructura programática de un Organismo, se debe conocer y distinguir las distintas categorías programáticas.

Tomando como punto de partida para la descripción que la Subsecretaria de Presupuesto de la Provincia de Río Negro efectuó en su Informe para la formulación presupuestaria (2002), se puede definir las diversas categorías programáticas:

Programa: Centro formal de asignación de recursos, físicos y financieros, que tiene a cargo la producción final de bienes y servicios para el logro de los objetivos del Organismo o entidad. Es, la categoría esencial, eje de la programación presupuestaria. Comprende todo conjunto de acciones orientadas a un objetivo para lo cual se asignan insumos reales (humanos, materiales, técnicos), y asignaciones financieras necesarias para su desarrollo. (Las Heras, 2008). Tal como la afirma Checure (1971), la categoría esta constituida también por una unidad orgánica responsable por el objetivo, y destinada a realizar en forma coordinada los conjuntos de acciones.

Es decir, un Programa:

- Es la categoría de máximo nivel cuya producción es final de la red de acciones presupuestarias
- Contribuye en forma directa al logro de una política
- Resulta de la suma de categorías de menor nivel
- Contiene Objetivos (metas), Plan de Organización, Conjunto de acciones para alcanzar el objetivo (tareas), Recursos físicos para realizar acciones, créditos presupuestarios para adquirirlos, la organización que conjuge todos los medios.

Subprograma: Es un centro formal de asignación de recursos que tiene por finalidad precisar con mayor nivel de desagregación, la producción del programa que le da origen.

Resulta de la necesidad de ser definido otra categoría, el subprograma, que sirva para cada uno de los objetivos parciales de un programa complejo (Checure, 1971). Tal como lo expresa Las Heras (2008), en función del principio de división del trabajo, y al estar en presencia de un programa cuyo objetivo es complejo resulta aconsejable la definición de subconjuntos menores, comprendiendo estos de ciertas acciones tendientes al logro de objetivos parciales, concretos.

Entonces, un subprograma implica que:

- La unidad de medida de la producción de los subprogramas es sumable en unidades de medida idénticas a la del programa
- Su producción es final, no requiere procesos de producción posteriores y es sumable a la del resto de los subprogramas
- Los insumos de todos los programas son sumables en términos físicos y financieros a los del programa que les da origen.-

Proyecto: Se refiere esencialmente a la formación o constitución de bienes de capital. Su finalidad esta vinculada a la creación de una unidad económica capaz de funcionar de manera independiente, en busca de un beneficio que esta de acuerdo con el objetivo del programa (Checura, 1971). Asimismo las Heras describe que cuando para alcanzar el objetivo de un programa es necesario realizar una inversión física o real que aumenta el patrimonio, se está en presencia de un Proyecto.

Así, un Proyecto implica:

- Un Centro formal de asignación de recursos de cuyo proceso de producción resulta un activo fijo.
- Que el producto del mismo es un bien de capital.
- Obra: Componen las unidades físicamente independientes que integran un proyecto
- Es un centro formal de mínimo nivel, al cual se le asignan recursos, en los que se puede desagregar un proyecto. Puede Existir una o más como integrantes de un Proyecto.
- Su producción es intermedia porque condiciona el proyecto del cual forma parte.

Actividades: Es uno de los centros formales de mínimo nivel e indivisible, a los efectos de asignar recursos, relativos a un conjunto de acciones relacionadas y complementarias entre sí, en donde:

- Sus producciones son intermedias, condición necesaria para la producción final
- Constituyen una parte bien delimitada, paso o etapa para la realización de las metas del Programa del cual forman parte.

Pueden ser:

- Actividades centrales: Condiciona a todos los Programas de una Entidad (Ejemplo, Dirección de Administración, Asesoría Legal.). Conformen servicios comunes de coordinación y apoyo al conjuntos de programan que integran, por ejemplo, una Jurisdicción (Las Heras, 2008).
- Actividad común: Su producción condiciona a dos o más programas en organismo publico de la administración central de inferior nivel a una jurisdicción como las

diversas reparticiones que no conforman un ente independiente, suelen ser responsables en lograr mas de un objetivo concreto, debiendo prestar acciones de apoyo a por lo menos dos programas (Las Heras, 2008)

- Actividad específica: Su producción condiciona en forma exclusiva a la producción final del programa, subroga o proyecto que la contiene. Corresponden a una parte de las acciones (entendidas o como esfuerzos) necesarias en todo programa agrupable en base a un grado de homogeneidad entre ellos. Las actividades de un programa se complementan entre sí para alcanzar el objetivo establecido. (las Heras, 2008).-

3.5.2.2 Identificación de Objetivos Concretos en la Gestión

A través del Presupuesto por Programas, se establecen objetivos, cuantificables en metas concretas, y se diseña una Estructura que define toda una secuencia o proceso que van desde la simple tarea, comprendiendo una Actividad, Obra, hasta conformar un Programa, el cual contribuye de manera directa al logro de un objetivo. Es decir que un programa presupuestario diseñado en forma correcta debe permitir identificar un objetivo concreto del Sector Publico. El resultado de su desarrollo o ejecución debe ser un bien o servicio terminal:

3.5.2.2.1 Productos Intermedios y Productos Finales

Bienes y servicios terminales: son aquellos que constituyen la razón de ser de una Institución. La producción de este tipo de bienes y servicios permite que la respectiva institución contribuya en forma directa al logro de políticas, expresadas en planes de acción y operaciones programadas.

Para alcanzar dichos bienes o servicios terminales, en la ejecución de los procesos se obtienen bienes intermedios:

Bienes y servicios intermedios, Son aquellos exigidos por la producción terminal; los que la condicionan de manera directa o indirecta. La cantidad y calidad de los primeros determina la cantidad y calidad de los segundos.

Y para dichos bienes intermedios, se demandan insumos:

Insumos: son los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresados en unidades físicas o en su valoración financiera.

3.5.2.2.2 Mediciones de la Producción

Meta: expresa la cantidad de los bienes y servicios terminales que realiza una Institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de sus usuarios.

Producción bruta: Expresa el volumen total de producción terminal que se ejecuta durante un ejercicio presupuestario e incluye la producción acabada durante el ejercicio (meta) y la producción que se encuentra en proceso para siguientes periodos.-

3.5.2.3 Ventajas del presupuesto por Programas (Informe Presupuesto 2002, Subsecretaría de Presupuesto Provincia de Río Negro)

- Presentar los gastos correspondientes a cada Organismo según programas particulares de acción.
- Justificar esos programas en función de las necesidades de la comunidad a la que están destinados.
- Formar conciencia, en quienes intervienen en la formulación, preparación y aprobación del presupuesto, de la necesidad y conveniencia de la programación y la estimación de los costos respectivos.
- Facilitar el estudio de la naturaleza de los créditos y de los motivos que han mediado para incluirlos en el presupuesto anual, por parte de los integrantes de los poderes del Estado que tienen la responsabilidad de su aprobación y, además, posibilitar su comprensión por parte de la comunidad.
- Fijar responsabilidades en relación a las metas establecidas.
- Permitir obtener los elementos de juicio indispensables para evaluar la "eficiencia" con que operan los organismos para cumplir con el programa trazado.
- Facilitar el control de ejecución de los programas que deben desarrollarse conforme a metas asignadas.
- Brindar una información precisa que permita establecer los costos de los servicios del Estado y pueda servir de base para la adopción de medidas de "racionalización" tendientes a reducirlos.

3.5.2.4 Limitaciones del Presupuesto por Programas:

Una vez implementado el Presupuesto por Programas evidenció un resultado más cercano al fracaso que a otra cosa, motivado por una serie de factores, que Makon (2005), resume en:

Decadencia y falta de vigencia de planificación.

Falta de una visión ínter sistémica que relacione el presupuesto, en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad).-

Inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos.

Continuación de prácticas donde solo se privilegia el control en el uso de recursos.

Escaso avance en materia de definición de indicadores de desempeño.

Si bien se utilizan las categorías programáticas, la mayoría de los casos se observó una repetición de las estructuras institucionales piramidales y no centros de gestión productiva donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir bienes y servicios.-

La debilidad en los sistemas de planificación mencionadas, sumado a pujas sectoriales en la asignación y uso de los recursos públicos origina una proliferación de recursos para fines determinados, constantes a través del tiempo, que desnaturaliza el modo de asignación de recurso, en donde se impone el cumplimiento de la norma legal que define el destino de dichos recursos.

A su vez, Las Heras (2008), atribuye al poco éxito en términos costos/beneficio a la falta de estabilidad de las políticas públicas, una administración reactiva al cambio, y la falsa convicción de que una fórmula técnica asegura de por sí resultados positivos.

3.5.3 Presupuesto Base Cero: Características, Importancia y Limitaciones.

Esta técnica surge como forma de superar las limitaciones descritas en el Presupuesto por Programas, promoviéndose como una alternativa al mismo, cuando es en realidad complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria, brindando herramientas adicionales para priorizar la asignación de los recursos en función de los objetivos y políticas institucionales (Makon, 2005).-

Toda acción a incluir en el Presupuesto debe ser analizada bajo el criterio de su propio mérito y en comparación con diversas alternativas. Cualquier elemento presupuestario debe fundamentarse y justificarse desde múltiples puntos de vista tanto técnicos como políticos, que permitan un mejor proceso decisional. Contribuye a una mayor racionalidad presupuestaria al rechazarse el uso del criterio incremental o repetitivo por el cual a partir de un cierto nivel ejecutado del gasto se aumentan o disminuyen las previsiones según tope financiero oportunamente fijado, cuando no en función de pujas de poder- (Las Heras).

Asimismo, introduce la importancia de la valoración monetaria y estudios de costos, para seleccionar entre distintas alternativas que llevan a la producción Terminal de un bien o servicio.

Con este método, toda la actividad desarrollada es objeto de revisión y revaloración al tiempo de formulación de cada Presupuesto. Así, Zaffaroni (2001) expresa que trabajar en el diseño de un Presupuesto Base Cero implica:

- determinar el costo de cada acción de gobierno,
- conocer el costo de proyectos nuevos,

- analizar sintéticamente las actividades de gobierno con el objeto de analizar los recursos disponibles, en función de las prioridades de los distintos servicios a ofrecer al ciudadano.
- que Cada Unidad de decisión debe justificar el presupuesto solicitado con completo detalle, incluyendo propósitos, análisis de los gastos y nivel de servicio a proporcionar.
- analizar alternativas y poder elegir entre varias.

Esta técnica ha tenido escasa vigencia por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y, tal como se describió, se concibió como alternativa y no como complementaria al presupuesto por programa (Makon, 2005).

Como una forma de superar las falencias mencionadas en el Presupuesto Por Programas, se desarrolla una nueva técnica presupuestaria: EL Presupuesto por Resultados. (Gobierno de Chile, Dirección de Presupuestos 2005)

3.5.4. Presupuesto por Resultados. Características Esenciales

A través de la instrumentación del Presupuesto por Resultados se busca establecer una relación explícita entre el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales y flexibilidades en el manejo y asignación de recursos. Permite gestionar y evaluar la acción de las Organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la Sociedad. (Makon, 2003).-

La evaluación del desempeño de la gestión pública debe estar en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, en donde la exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, generar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los diversos gobiernos para impulsar el desarrollo de herramientas de evaluación de la gestión en las instituciones públicas. (Bonnefoy, 2005).

El Presupuesto por Resultados, se apoya en las características centrales del Presupuesto por Programas, como ser que la definición de políticas sea el marco para definir la producción y pública, junto con la necesidad y el requisito de que se expresen en forma clara las relaciones insumo-productos, y enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios que producen las instituciones públicas. (Makon, 2005).

Es decir, el Presupuesto por Resultados no es una nueva técnica, sino que incorporando herramientas de gestión que permitan elaborar, medir y evaluar la producción pública en función del impacto que produce en la Sociedad, se fortalece y se orienta en forma clara al Presupuesto por Programas. Recoge las ideas originales del presupuesto por programas, (vincular la prestación de servicios con los insumos requeridos), de la reforma de la administración financiera para el sector público (relacionar el proceso de administración de los recursos reales con los sistemas de registros e información y posibilitar que estos últimos midan en forma sistemática la gestión económica-financiera), y de una nueva visión de

planificación estratégica pública, diferenciada de la planificación normativa. (Makon, 2005). Así es definido como una metodología, o esquema de presupuestación que integra la programación, la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto en una visión de logro de resultados a favor de la población, retroalimentado los procesos anuales para la reasignación, reprogramación y ajustes de las intervenciones. (Directiva de programación y formulación del Sector Público, Perú, 2007). Los indicadores de resultado se convierten en un insumo central porque permiten mensurar el logro de los objetivos, metas y resultados alcanzados, focalizándose la gerencia pública en el control en los resultados y no solo en los procedimientos (Makon 2005).

Tal como lo expresa Federico Arnillas (2007), el Presupuesto por Resultados cambia el eje del proceso, ya que se pone en forma explícita a las personas y su bienestar en el centro de la acción del estado, ya sea gobierno nacional, provincial o regional. La implementación de un Presupuesto por Resultado debe fortalecer la eficacia y la equidad del gasto público, para contribuir a la mejora del desempeño del Estado respecto del bienestar de la población.- (MEF-DNOO-Presupuesto por resultados en el Perú). Plan de Implementación. 2007).

Mario Marcel (2008), afirma que desde la fuerte expansión del Estado a la prestación masiva de servicios públicos se ha buscado relacionar presupuestos y resultados, y que esta situación se ha evidenciado en forma notoria a partir de las crisis fiscales y límites para el financiamiento público, la existencia de sociedades y sistemas productivos más complejos, globalización y desarrollo de mercados, y una permanente insatisfacción con técnicas presupuestarias anteriores

El diseño e implementación para el Sector Público del Presupuesto por Resultados debe ser entendido como parte de un proceso de modernización administrativa del Estado, en donde sea concebido como una de las partes que posibilita la aplicación de un nuevo modo de gestión pública (orientada a logros), y debe ser acompañada de la planificación estratégica y de sustanciales cambios en los mecanismos de administración de recursos reales y financieros, en el marco de una nueva cultura organizacional, donde no sea nada más que un aspecto formal sino que efectivamente se privilegie la ejecución de fines por sobre el cumplimiento de medios. (Makon, 2005).-

3.5.4.1 Instrumentos Metodológicos en la Implementación del Presupuesto por Resultados

Cada Institución Pública o Sector debe estar en condiciones de determinar cuáles son las demandas de la población que en su ámbito de competencias atender, y con base en el análisis de dichas demandas o problemas de la población, establecer los resultados a alcanzar y las acciones para ello, así como asignar los recursos respondiendo a prioridades planteadas (Federico Arnillas, 2007). A su vez, resulta necesario que en el proceso presupuestario se generen mecanismos de incentivos explícitos para que los gerentes públicos y los órganos centrales presupuestarios le otorguen trascendencia a la información de resultados y a su vez se logre que esa relevancia tenga una expresión concreta a la hora de tomar decisiones presupuestarias (Bonnefoy, 2006). Tal como lo afirma Makon (2005), el Presupuesto por Resultados se hace sustentable en la medida que existan indicadores de gestión en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades realizadas, con premios al buen desempeño y castigos a los incumplimientos).

Un sistema capaz de integrar consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones debe desarrollar instrumentos metodológicos y sus aplicaciones, tales como (Marcel, 2008):

Instrumentos:

- Indicadores de Desempeño
- Evaluación costo-beneficio.
- Evaluación de programas.
- Marco lógico
- Estudios seguimientos de gastos.
- Revisión de Gastos Institucionales

Aplicaciones:

- Diseño y priorizar programas y proyectos.
- Condicionamiento de recursos
- Remuneración por desempeño
- Rendiciones de cuenta
- Sistema de información oportuno, útil, transparente.
- Convenios de Desempeño, contratos intra-gubernamentales
- Programación sectorial
- Programación estratégica y mejoramiento de gestión de las organizaciones.

Es oportuno aclarar, siguiendo lo afirmado por Marcel (2007) que no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, sino que existen modelos específicos que tienden a adecuarse a la institucionalidad y cultura organizacional de cada país.

3.5.4.2 Medición de Resultados. Problemas Empíricos:

Los indicadores de resultados generalmente miden el impacto de las políticas sobre el contexto social, por lo que son de difícil aplicación en las decisiones presupuestarias. Los productos están relacionados con los bienes y servicios generados directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de las políticas diseñadas y establecidas. La principal dificultad, radica en el hecho de que los

resultados de un determinado programa escapan habitualmente al control directo del Organismo que ejecuta el programa y resultan de una convergencia de factores exógenos y no simplemente de la intervención en la política sectorial respectiva. Resulta difícil identificar y determinar una relación de causalidad entre los cambios que se producen a nivel de las políticas y la situación social (Bonnefoy, 2005).-

Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, Makon distingue los indicadores de producción que reflejan la producción pública de bienes y servicios con los indicadores de eficiencia que relacionan dicha producción con los recursos reales y financieros que se utilizan y con la capacidad instalada. A su vez, los indicadores de eficacia expresan los resultados de la gestión pública vinculando la producción terminal con el logro de políticas y objetivos en los planes. Afirma a su vez que el gran desafío en esta área que tiene el Sector Público es lograr medir objetivamente los impactos de la producción pública en las políticas de desarrollo económico y social, ya que sido muy escasos los logros en materia de determinación del impacto de la producción pública para el cumplimiento de las políticas y de las necesidades de la población.-

Costo de Acciones y Productos: En todo proceso presupuestario es de suma importancia determinar en forma fehaciente el costo de lo que se quiere hacer, y confrontarlo con la disponibilidad de recursos, y lo que se puede hacer con ellos. Esto implica un proceso de revisión y ajuste de los valores de los indicadores de resultados que se esperan alcanzar, en un continuo efecto de retroalimentación entre la programación y formulación presupuestaria, siempre en el marco de un diseño de política global que determina acciones y prioridades (Federico Arnillas, 2007).-

3.5.5 Presupuesto Participativo: Características Esenciales e Importancia

Teniendo en cuenta las especificidades propias del Consejo Provincial de Salud Pública de Río Negro, resulta conveniente describir las características de este método presupuestario:

Este método promueve la participación de la ciudadanía, atento a que el Presupuesto es un instrumento que contiene las demandas públicas en materia de provisión de bienes y servicios, sin que se trate de una técnica en sí sino de un criterio que permite ampliar los márgenes de discusión (Las Heras, 2008).

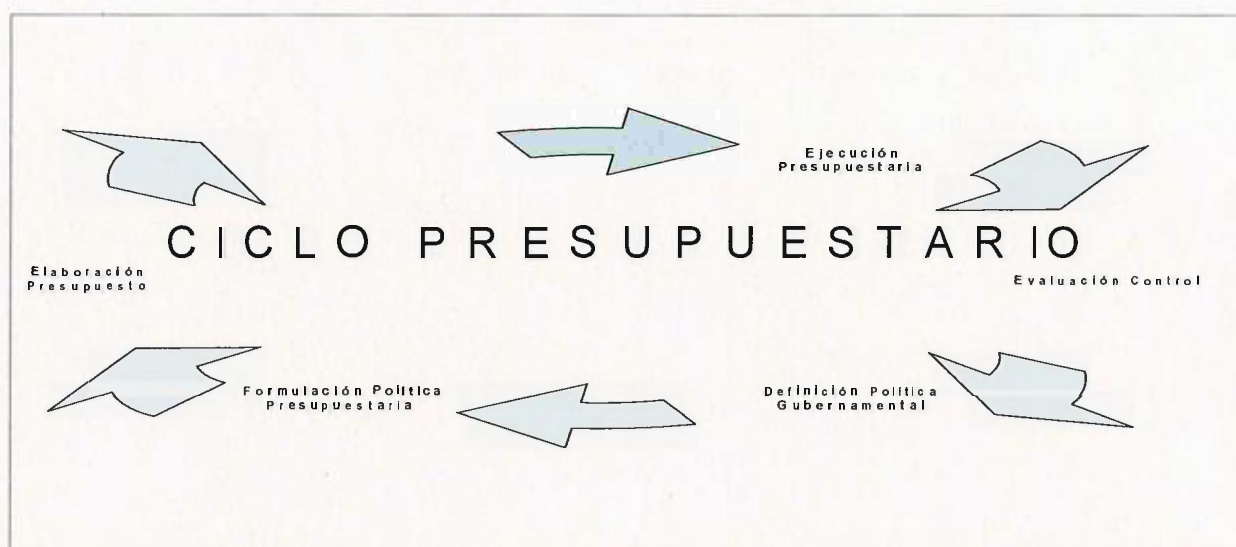
Siguiendo este razonamiento, Zaffaroni (2001) afirma que el presupuesto participativo es una herramienta que incorpora la participación ciudadana, es un instrumento de gobierno para desarrollar políticas públicas, constituyéndose en un espacio en el proceso de toma de decisión pública abierto a los ciudadanos que les permite opinar sobre las necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción. Asimismo afirma que la ciudadanía opina sobre la aplicación de los fondos públicos, controlando la rendición de cuentas y su utilización, con la utilidad de que estos tipos de procesos generan consensos que viabilizan los procesos a desarrollar

Las Heras (2008) expresa también que el presupuesto participativo es complementario al presupuesto por programas, tiene mayor posibilidades de éxito cuando mas profunda es la descentralización operativa, así como que es vital una buena correspondencia entre los gastos a incurrir y los recursos asignados.

3.6 El Ciclo Presupuestario.

Al Presupuesto debe concebirse en la realidad administrativa como un proceso que se lleva a cabo por etapas, las que si bien desde el punto de vista metodológico pueden separarse, en la práctica se llevan a cabo interrelacionadamente y están mutuamente condicionadas; es decir que la calidad y precisión con que se ejecute una de ellas, condiciona la calidad y precisión de las restantes.

El Presupuesto se elabora, ejecuta y controla a través de un proceso llamado ciclo presupuestario, que tiene un período determinado y cubre distintas etapas principales que son las siguientes:



Así, y siguiendo al informe de la Subsecretaría de Presupuesto de la Provincia de Río Negro, (2002), se puede describir las etapas del ciclo de la siguiente manera:

3.6.1 Formulación del Presupuesto Público

El proceso de formulación del Presupuesto Anual para el Sector Público es un proceso que tiene su origen en el establecimiento de las Políticas a desarrollar y culmina con la sanción legal de la ley de Presupuesto, en donde cada Organismo debe elaborar en forma previa su propio proyecto, que integrará la ley en base a los criterios y pautas que se establezcan.

Formulación Presupuestos por Programas

La formulación del Presupuesto se inicia con el proceso de programación presupuestaria, ésta da contenidos de corto plazo a las decisiones implícitas en un programa de largo plazo.

Esta etapa se realiza todos los años con el objeto de definir en detalle cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción. Por lo tanto se

traducen las metas de largo plazo en metas inmediatas y se definen sus contenidos a través de programas de trabajo.

La elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de políticas y operaciones contempladas en los planes. Por tanto implica la realización de un conjunto de tareas que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- Examinar políticas y operaciones definidas para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las de coyuntura, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio presupuestario.
- Definir y cuantificar el financiamiento del presupuesto a fin de poder priorizar políticas de desarrollo.
- Definir y cuantificar, de ser posible, la producción de bienes y/o prestación de servicios terminales, como así también los intermedios.
- Calcular los insumos reales que se requieren para producir los diferentes tipos de bienes y servicios.
- Definir los centros de producción, donde se combinan los insumos a fin de establecer la red programática y su correspondiente estructura.
- Asignar los insumos reales para categoría programática.
- Valorar los insumos reales a fin de cuantificar los recursos financieros y establecer los créditos presupuestarios en cada categoría programática.

Es decir, que al proceso de formulación se puede descomponer en:

- Lineamientos de Política Presupuestaria
- Pre-Programación
- Programación del plan de acción y presupuestación del mismo
- Sanción y Promulgación.

Secuencia Lógica de Pasos en el proceso de formulación presupuestaria:

- Fijar las políticas presupuestarias
- Efectuar la apertura programática consistente con dichas políticas y su organización administrativa, desagregando todos los programas y detallando en forma pormenorizada todas las actividades que pueden ser identificadas.
- Asignar el grado de importancia de cada actividad y programa: A (alta prioridad), M (media prioridad), B (baja prioridad)

- Cuantificar las producciones finales e intermedias a llevar a cabo mediante la Ejecución de los programas y actividades.
- Proyectar en cantidades físicas y financieras los insumos o gastos que deben ser financiados para alcanzar el nivel de producción en cada una de las actividades y programas.
- Efectuar el cálculo de recursos

La etapa de formulación del anteproyecto de presupuesto se caracteriza por una corriente permanente de información desde las bases hasta la cúspide de las jerarquías administrativas y por una corriente de decisiones de sentido inverso. Se gesta así un proceso continuo de revisión y reajustes de información, propuestas y contrapuestas, negociaciones y autorizaciones, siempre dentro del marco que brinda la Política Presupuestaria definida.

Al momento de formular las metas que desean alcanzarse en cada categoría programática, debe recordarse la necesidad de lograr una unidad de medida clara y cuantificable, ya que ese indicador será fundamental en el proceso de evaluación de los objetivos logrados.

3.6.2 Gestión y Ejecución Presupuestaria:

3.6.2.1 Gasto Público.

La Gestión en el Sector Público debe tener muy presente los límites y márgenes dentro de los cuales puede realizar sus actividades. Identificar las partidas presupuestarias aprobadas para el Ejercicio, estar en presencia de un sistema que brinde información del estado de ejecución de dichos créditos, y su vinculación con las variables reales, en términos de insumos o bienes producidos, es esencial para llevar a cabo una eficaz gestión administrativa y económica de las misiones y funciones asignadas.

Según explicita Zaffaroni (2001), una vez sancionada la ley de Presupuesto, y distribuido administrativamente mediante Decreto los créditos para cada Entidad o Jurisdicción, se pueden distinguir seis etapas vinculadas a la Ejecución del gasto:

Autorización: Al Servicio administrativo y contable se deben remitir las actuaciones mediante las cuales se inician los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios autorizada por autoridad competente, con la planilla de suministros detallando el bien o servicio adquirir, con una estimación de precio razonable.

Reserva Interna: Es una simple reserva de crédito presupuestario, puesto que se piensa utilizarlo. Al hacer esta reserva interna se evita cualquier problema posterior, ya que los medios autorizados están disponibles. Limita el presupuesto disponible, sin que ello implique una real utilización (Ale, 1994)

Compromiso: Es un momento posterior y diferente de la afectación preventiva. Surgen relaciones jurídicas entre el Estado y terceros, implica la afectación preventiva del crédito presupuestario y requiere de un acto administrativo que apruebe la aplicación de los recursos y de la tramitación realizada.

Es decir, y tal como lo expresa Ale (1994), el compromiso de créditos presupuestarios implica:

- El origen de una relación jurídica con terceros que dará lugar en el futuro, a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o por su inversión en un objeto determinado.
- La aprobación por parte de funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación cumplida.
- La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de su concepto y rebajando su importe del saldo disponible.

Con el compromiso se avanza en el proceso de adquisición de algún bien y servicio, se identifica un beneficiario y hay una efectiva utilización de los créditos presupuestarios, resultando de la diferencia entre el presupuesto vigente y el compromiso el saldo presupuestario. En esta instancia de la gestión presupuestaria se produce una afectación preventiva del crédito, porque esta sujeta a la efectiva contraprestación del adjudicatario, al cumplimiento de la orden de provisión que se haya remitido, aunque ya existe un objeto e importe cierto y determinado.

Endeudamiento: La deuda asumida, u obligación, nace en el instante de la entrega de los bienes y/o servicios licitados, deja de ser un compromiso y se transforma en un pasivo real, en una deuda para la hacienda pública.

Liquidación del gasto: Se ordena pagar la deuda, luego de haber recibido de conformidad el bien, la obra, el servicio, haberlo revisado y encontrado de conformidad. Se completa de esta manera el devengamiento, y todo gasto que llegue a esta instancia se entiende como gasto del Ejercicio, oportunamente autorizado y se constituyen en obligaciones de pago, se traduzcan o no en salidas de dinero (Adolfo Atchabahian, 1999)

Así, según lo expresado por Zaffaroni (2001), el devengamiento implica:

- Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la jurisdicción o entidad.
- El surgimiento de una obligación de pago, con la recepción de conformidad de bienes o servicios.
- La liquidación del gasto y la emisión de la orden de pago
- La Afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.

Cancelación del Gasto: Emisión del cheque o transferencia, orden de pago a favor del acreedor y cancelación de la deuda.

3.6.2.2 Gestión De Recursos:

El carácter Autárquico del Consejo Provincial de Salud Pública y su facultad de facturar y cobrar, desde cada Centro Asistencial, las diversas prestaciones que realice, hace necesario conceptualizar el término de Recursos y sus diversas etapas. Asimismo resulta importante asignar en forma correcta a cada Ejercicio los recursos estimados, ya que la magnitud es un factor tan fundamental como condicionante a la hora de elaborar actividades, cursos de acción que configuren un plan orientado a resultados específicos.

Así, Adolfo Atchabahian (1999) define que en materia presupuestaria los recursos son los medios financieros con los que cuenta el gobierno para hacer frente a los gastos autorizados y poder así satisfacer las necesidades colectivas.

Se consideran recursos de cada Ejercicio Presupuestario a (Zaffaroni, 2001):

- Todos aquellos que se prevén recaudar durante el periodo anual financiamiento proveniente de donaciones
- El financiamiento proveniente de operaciones de créditos público (préstamos)
- Excedentes de ejercicios anteriores, al cierre del Ejercicio anterior (remanentes)
- Toda otra transacción que represente un incremento de los pasivos, o una disminución de los activos financieros. (refinanciación de deudas, venta de bienes públicos).-

Recursos: Devengamiento y Percepción

Según expresa Adolfo Atchabahian (1999), los recursos se devengan cuando por una relación jurídica se establece un derecho de cobro a favor de las jurisdicciones o entidades del Sector Público, y simultáneamente, una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas (públicas o privadas). Asimismo, define a los recursos percibidos como todos aquellos que se hubieran percibido por el Erario Público.

3.6.2.3 Programación Financiera y Física en la Ejecución Presupuestaria

Mediante la Programación cada Unidad Ejecutora debe proyectar y distribuir en el año calendario los compromisos y ordenados que implican la ejecución de los Programas, el logro de las metas y resultados físicos (bienes o servicios que producen cada programa) así como también cada jurisdicción debe estimar el monto y el momento en cada uno de los recursos específicos ingresarán en el Año en curso. (Informe Subsecretaría de Presupuesto, Río Negro, 2002)

Alcances de la programación:

- Permite proyectar niveles de compromisos y ordenados distribuidos en el año.

- Permite proyectar niveles de recaudación en los recursos específicos.
- Permite analizar el avance porcentual de la Ejecución del gasto y de la Recaudación de acuerdo a las estimaciones previas.
- Permite detectar el momento en el cual las diversas tramitaciones estarán o debieran estar en condiciones de ser liquidadas a través de las órdenes de pago respectivas, para lo cual se necesitara en ese momento del dinero para afrontar la cancelación de la deuda.
- Permite analizar el grado de avance en el cumplimiento de metas.

La programación financiera debe proporcionar a cada Jurisdicción o Entidad la información que permita analizar e interpretar situaciones tales como sobre-ejecución presupuestaria o sub-ejecución presupuestaria, de acuerdo al tiempo transcurrido del año, logro de metas o valores estimados, y en función de lo mismo proponer medidas correctivas de ajustes.

Corresponde la realización de la programación financiera y física (unidades producidas, bienes realizados, metas cumplidas), a cada Unidad Ejecutora, siendo la Unidad de Presupuesto de cada Jurisdicción o Entidad responsable de la consolidación y análisis de la misma. (Informe Subsecretaría de Presupuesto, Río Negro, 2002).

3.6.2.4 Modificaciones Presupuestarias

Uno de los principios presupuestarios es el de Flexibilidad, la gestión presupuestaria debe ser capaz de adaptarse a cambios, imprevistos, ya sea en el contexto social, económico, o bien ante diferencias entre lo inicialmente programado y lo ejecutado durante el ejercicio, que obliguen a realizar modificaciones al plan original.

El Presupuesto, como instrumento sustancial que permite llevar adelante y realizar los objetivos previstos, debe tener la cualidad de responder ante nuevas necesidades, ante desvíos entre lo programado y lo efectivamente realizado, ante situaciones que se presentan y entre las cuales se pueden destacar (Zaffaroni, 2001):

- Mayores costos de los insumos necesarios para realizar las diversas actividades, motivado por aumentos de precios. (Inflación mayor a la prevista)
- Mayor o Menor cantidad de insumos utilizados con respecto a los originalmente previstos
- Menores costos en ciertos programas, por obtención de mejores precios a los inicialmente previstos
- Recaudación menor o mayor a la estimada, -

Es decir, en la ejecución presupuestaria, en la Gestión de la Hacienda se producen una serie de situaciones que dan origen a la necesidad de modificaciones presupuestarias para que siempre, el Presupuesto este en armonía con el Plan oportunamente trazado y continuamente revisado.

Las modificaciones presupuestarias consisten en cambios que se efectúan a los créditos asignados a los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas que expresamente se señalen en la Ley de Presupuesto y su respectiva Distribución General de cada año, para los diferentes organismos. Dichas modificaciones pueden ser consecuencia de:

- Subestimaciones o sobreestimaciones de los créditos asignados originalmente en la Ley de Presupuesto y en la Distribución General
- Incorporación de nuevos programas.
- Reajuste de gastos acordados por el Presidente de la República, con miras a un uso más racional de los mismos o motivado por situaciones de tipo coyuntural no previstas
- Alteración de las metas o volúmenes de trabajo en los programas que desarrolla el organismo.
- Gastos no previstos.

Tipos de Modificaciones Presupuestarias: (Adolfo Atchabahian, 1999)

Créditos Adicionales:

Son incrementos a los créditos presupuestarios que se acuerdan a los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas que expresamente señalen la Ley de Presupuesto y la Distribución General de cada año.

El Ejecutivo debe demostrar que cuenta el Tesoro Nacional o Provincial de fondos para hacer frente a estos nuevos programas, atento al Principio de Equilibrio entre Recursos y Gastos en la Hacienda Pública.

Rectificaciones:

Son incrementos de créditos presupuestarios que se acuerdan a los programas, subprogramas, obras, partidas y subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas de los organismos ordenadores de compromisos y pagos, para gastos necesarios no previstos o que resulten insuficientes. El Presupuesto puede contar con partidas presupuestarias específicamente establecidas para este tipo de situaciones, o bien debe disminuir partidas de otras asignaciones para hacer frente a esta necesidad de créditos adicionales. (Traspaso de créditos).

Anulación de Créditos

Es una modificación presupuestaria mediante la cual se anulan, total o parcialmente, los créditos no comprometidos acordados a programas subprogramas, proyectos, obras, partidas, subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas de la Ley de Presupuesto;

constituye una de las modificaciones que provoca rebaja a los créditos del presupuesto de gastos.

Ajustes en los créditos por Reducción de Ingresos:

Es una modificación presupuestaria mediante la cual se anulan total o parcialmente los créditos no comprometidos acordados a programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, subpartidas, genéricas, específicas y subespecíficas de la Ley de Presupuesto.

Estas reducciones a los créditos se originan cuando se evidencia una disminución de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal.

Reprogramación de contrato de obras:

Consiste en la posibilidad de asignar a "Nuevos Contratos" los créditos destinados a "Contratos Vigentes", siempre y cuando se demuestre que no existen pagos pendientes por trabajos ya ejecutados.

3.6.3 Evaluación y Control de Gestión Presupuestaria:

El Presupuesto debe reflejar, en todas sus etapas, los procesos productivos de las Instituciones Públicas. (Makon, 2005)

La inclusión en el presupuesto de la producción de bienes y servicios en términos físicos, no sólo permite la toma de decisiones en los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de los objetivos de las políticas públicas, sino que, además, es la base esencial para analizar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria

Un sistema integral de evaluación requiere que los análisis de eficiencia sean complementados con análisis en términos de eficacia. Es decir, que se mida la magnitud y se analice la calidad con que la producción y la ejecución de las políticas públicas están contribuyendo al logro de las políticas, objetivos y operaciones previstas en los planes (Makon, 2005).-

3.6.3.1 Indicadores de Gestión:

El diseño y cálculo de indicadores constituye una tarea de significativa importancia, no sólo por su utilidad en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, sino también para la etapa de la programación y de la ejecución del mismo, en tanto construyen datos para el seguimiento y evaluación.

Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan distintos tipos de relaciones: entre productos y objetivos de las políticas públicas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre los elementos mencionados y cualquier otro aspecto cuantitativo de los procesos productivos con capacidad explicativa de una gestión o un resultado (Makon, 2005).

Etapas para llevar a cabo la evaluación:

- Medición de los resultados obtenidos y de los efectos producidos.
- Comparación de los resultados observados y determinación de las variaciones.
- Análisis de las variaciones observadas y de las causas que las motivaron.
- Definición y tipificación de las medidas correctivas que deben tomarse.

Los dos primeros pasos -la medición de la producción y de los recursos y la comparación de lo programado con lo ejecutado- son las que tradicionalmente conforman el control de la ejecución y consisten en el registro de las informaciones físicas y financieras. Mientras las informaciones financieras se originan en el sistema contable, las informaciones físicas, que se refieren a la ejecución de metas, producción bruta terminal, volúmenes de trabajo y adquisición y utilización de recursos reales, deben surgir de los registros pertinentes que se deben llevar en cada una de las unidades ejecutoras.

Para determinar y especificar cuáles han sido las causas que originaron desvíos entre lo programado y lo ejecutado, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos (Las Heras, 2008):

- realismo de la programación: viabilidad técnico - política de los objetivos y metas planteados.
- consistencia o relaciones entre los elementos de la programación: coherencia entre la programación física y la financiera.
- criterios utilizados para programar: deben conocerse los supuestos en base a los cuales se programó.
- existencia de programación de la ejecución: las características con que se instrumenta este sistema condicionan el sistema de control y evaluación.
- flujo de informaciones: contar con información necesaria y oportuna minimiza las desviaciones.
- cambios tecnológicos producidos: los cambios no previstos pueden ser causa de desviación.
- comportamiento de la organización: es una fuente básica para explicar las características con que se lleva a cabo la ejecución.
- cambios de políticas y procedimientos: pueden producir cambios en la gestión y, por lo tanto, desviaciones entre lo programado y lo ejecutado.

Indicadores de la Gestión Presupuestaria.

Según Makon (2005), los indicadores de la gestión presupuestaria son:

Indicadores de eficiencia: Se refieren tanto a las relaciones entre la producción terminal y la intermedia, como a las relaciones entre productos y recursos y entre los propios recursos.

Permiten efectuar análisis y adoptar decisiones tendientes a lograr la mejor combinación posible en la utilización de los elementos componentes de los procesos productivos.

Indicadores de recursos: Permite establecer relaciones entre los recursos reales que se utilizan en cada categoría programática, así como entre recursos reales empleados en diversas categorías programáticas de una institución.

Indicadores de recursos - producto: es una relación cuantitativa que expresa la cantidad de insumo por unidad física de producto. Permite, al relacionar las dos variables esenciales de todo proceso productivo, la definición y evaluación de criterios de productividad y eficiencia a nivel de cada categoría programática. Es la base para la determinación de patrones técnicos o relaciones de estándares que se requieren tanto para la formulación como para la ejecución del presupuesto.

Indicadores producto - producto: se utilizan para establecer relaciones entre productos dentro de un programa, entre productos pertenecientes a distintos programas y entre productos de programas y de actividades centrales y/o comunes. Posibilitan analizar y adoptar decisiones sobre la magnitud de bienes y servicios a producirse, en función de las relaciones de condicionamiento existentes entre ellos.

Indicadores de eficacia: tienen como objetivo medir la contribución que las instituciones realizan para satisfacer necesidades de la sociedad, expresadas en políticas, planes y operaciones. Dicha contribución se materializa a través de la programación y ejecución de las metas que se originan en los programas incluidos en el presupuesto.

3.6.3.2 Requisitos para implantar un sistema de evaluación:

La efectiva implementación de un sistema de evaluación requiere de requisitos que la Organización debe poder cumplimentar, según expresa Makon (2005):

- Existencia de un sistema de planificación y un adecuado desarrollo de la programación presupuestaria. Es decir que la programación presupuestaria involucre una adecuada relación entre los elementos que la conforman: metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y financieros; y que la definición de las metas a alcanzarse a través del presupuesto se efectúe sobre la base de las políticas y operaciones de los planes.
- Existencia de sistemas de información: que permita efectuar mediciones tanto de los aspectos macro como micro de la gestión presupuestaria. Deben estructurarse de manera tal que, partiendo de los niveles primarios donde se captan los datos, se lleve a cabo un adecuado proceso de agregación y compactación a fin de que los distintos niveles o usuarios dispongan de la información necesaria para la adopción de las medidas correctivas correspondientes. Los dos sistemas de información necesarios son el contable y el estadístico, para conformar patrones o estándares que sirvan de marco de referencia para mejorar el proceso de evaluación.

Determinar el grado de evolución del sistema presupuestario del Consejo Provincial de Salud Publica en función de lo descrito, torna imprescindible contrastar los contenidos teóricos que describen las etapas en la formulación, ejecución y control de un Presupuesto, así como las diversas metodologías que se pueden adoptar, con los procesos que se llevan a cabo en la gestión del organismo

4.- DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO CONSEJO PROVINCIAL DE SALUD PÚBLICA

4.1 Descripción del Sistema Presupuestario empleado en la Provincia de Río Negro.

El Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro está alcanzado y se rige por la ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial (Ley N° 3186). En su artículo 7° establece que la Administración Financiera está integrada por los siguientes sistemas:

- Sistema de Contabilidad Gubernamental
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- *Sistema Presupuestario.*

Estos sistemas están interrelacionados entre sí y cada uno tiene un órgano rector. Es el Ministerio de Economía de la Provincia, a través de su Subsecretaría de Presupuesto quien dirige, coordina y supervisa al Sistema Presupuestario del Sector Público Provincial.

4.1.1 Técnica Adoptada:

El Sistema Presupuestario que se aplica para todo el Sector Público es el Presupuesto Por Programas. Cada uno de los Organismos debe estructurar su presupuesto según las siguientes categorías:

- Programa
- Subprograma
- Proyecto
- Actividad
- Obra

Debe existir una clara identificación y vinculación, ya sea en forma cualitativa como cuantitativa de cada uno de los programas con respecto a las políticas que se definen para cada Ejercicio a presupuestar. Asimismo, el Artículo 12 de la ley de Administración Financiera determina que en cada una de las categorías programáticas los créditos presupuestarios se agrupan por objeto del gasto, y en expresiones numérica monetarias.

4.1.2 Formulación del Presupuesto. Características Procedimentales

La Subsecretaría de Presupuesto es quien propone los lineamientos para la elaboración de cada Presupuesto, y una vez definida la Política Económica y Financiera del Sector Público Provincial, es quien formula de los aspectos presupuestarios de dicha Política.

Una vez fijados los lineamientos de política presupuestaria, las Jurisdicciones y Entidades elaboran sus anteproyectos de presupuestos de acuerdo a las normas, instrucciones y dentro de los plazos que la Subsecretaría de Presupuesto establezca en cada Ejercicio.

El Consejo Provincial de Salud Pública debe ajustarse a las normas técnicas de formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación que en forma anual establezca el órgano Rector.

El estudio y consideración de los anteproyectos de presupuestos que cada año eleva el Consejo es realizado por la Subsecretaría de Presupuesto, realiza los ajustes que estima necesario y lo integra en el Proyecto de ley de Presupuesto, que es preparado por dicho Organismo.

La ley de Administración Financiera, en su Artículo Nº 21 establece en forma precisa que el Presupuesto Anual debe contener los créditos asignados a cada Entidad y Jurisdicción, y la Producción esperada en cada una de las mismas, describiendo los objetivos y metas a alcanzar. Es decir, y de acuerdo a las diversas clasificaciones que fueron descriptas, el Sistema adopta también las características institucionales como elemento identificador y definitorio del gasto público.

4.1.3 Ejecución del Presupuesto:

4.1.3.1 Recursos y Gastos: Devengamiento y Registros de los mismos.

Cada Entidad debe llevar registros de Ejecución Presupuestaria en donde se debe contabilizar como mínimo:

- En Materia de Recursos: la Recaudación Efectiva
- En materia de Gastos: Etapas del Compromiso, Devengado y Pago.

De la lectura del Artículo Nº25 se puede apreciar que el gasto público se considera ejecutado cuando se devenga su importe, para lo cual la ley de Administración Financiera establece que un gasto devengado implica:

- Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del Patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera.
- El surgimiento de una obligación de pago, por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados.
- La liquidación del gasto y emisión de la orden de pago
- Afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.

En materia de gastos se establece claramente, según el Artículo Nº 30 de la ley que debe comprometerse la partida presupuestaria correspondiente cuando exista:

- La aprobación por parte de funcionario competente, de la aplicación de recursos por concepto e importe determinado, así como de la tramitación cumplida.

- Identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como a especie y cantidad de bienes o servicios a recibir.
- Una relación jurídica con terceros que dará lugar en el futuro a una eventual salida de fondos.
- La afectación del crédito presupuestario que corresponda, en razón de su concepto y rebajando su importe del saldo disponible.

Es decir que si bien el gasto se considera ejecutado cuando se devenga el mismo, el uso del crédito presupuestario esta dado en esta etapa, que implica la emisión de la Orden de Compra y una relación con obligaciones mutuas entre el Estado y el Proveedor del bien o Servicio adquirido.

Cada Ejercicio dura doce meses y las cuentas del Presupuesto de Recursos y Gastos se cierran el 31 de Diciembre de cada año. Por dicho motivo, el Artículo Nº 37 de la ley 3186 establece que:

- Los recursos que se recauden luego forman parte del presupuesto vigente en el momento del efectivo cobro, con independencia de la fecha de la obligación fiscal.-
- No se pueden registrar compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que cierra al 31 de Diciembre.-
- Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de Diciembre de cada año se afectan automáticamente al Ejercicio siguiente, imputando lo mismos a los créditos disponibles para ese Ejercicio, los cuales fueron aprobados con anterioridad al sancionarse la ley de presupuesto.

Existe una limitación presupuestaria dada y definida por el Artículo Nº 31 de la ley 3186 en donde se determina la imposibilidad de registrar compromisos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios. Por dicho motivo debe cada Entidad un sistema de Reservas Internas.

Es importante destacar que claramente se establece que los créditos aprobados por ley constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, definido en forma taxativa en el Artículo Nº24 de la ley de Administración Financiera. A su vez el Sistema Presupuestario Rionegrino determina en forma expresa la sujeción de la ejecución presupuestaria a flujos financieros, en la medida de que el monto total de los compromisos presupuestarios del año no deberá superar el total de los recursos que se proyecte recaudar durante el Ejercicio, buscando el equilibrio entre Ingresos y Gastos. Por tal motivo el Ministerio de Economía define cuotas, cupos de compromiso y de devengado en función de las posibilidades financieras. Esta limitación a la plena Ejecución del Presupuesto aprobado por Ley Provincial esta determinado por el Artículo Nº 32 la ley 3186

4.1.3.2 Programación Financiera y Física de la Ejecución Presupuestaria

En función de la técnica adoptada, de Presupuestos por Programas, el Artículo Nº 32 de la ley 3186 establece que cada Jurisdicción o Entidad deben programar la Ejecución Física y Financiera de los Programas Presupuestarios diseñados-

4.1.4. Evaluación y Control de la Ejecución Presupuestaria

4.1.4.1 Elaboración de las Cuentas de Inversión

Al cierre de cada Ejercicio se elabora la Cuenta de Inversión, consolida los Estados de Ejecución del Presupuesto del Sector Público.-

4.1.4.2 Resultados físicos y financieros.

Según lo expresado por el Artículo 42 de la ley 3186, la Subsecretaria de Presupuesto debe realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos, así como los efectos producidos por los mismos, interpretando las variaciones con respecto a lo programado, procurando causas y realizando recomendaciones a los Organismos que estime corresponder.

4.2 Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro

El Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, es el Ente Autárquico encargado de ejecutar la Política de Salud Provincial, según lo establecido por la ley 2570, mediante la cual se creó y regula su funcionamiento. Desarrolla sus actividades sobre la base de criterios de descentralización política técnica y administrativa, priorizando los mecanismos de participación y delegación de competencia y funciones que garanticen la concreción de estos objetivos. Se implementa un Sistema de Salud de manera integral sobre tres niveles:

- Nivel Local, con los Consejos Locales de Salud
- Nivel Zonal, con los Consejos Zonales de Salud
- Nivel Provincial, con el Consejo Provincial de Salud Pública.

Los Consejos Locales se Constituyen en el ámbito de cada Área Programa (Unidad Mínima de Organización Sanitaria, delimitada geográficamente con una estructura de conducción de todos los recursos disponibles para la atención de una población.

Están integrados por:

- El Director del Área Programa en el carácter, en carácter de Presidente del Consejo Local
- Un representante del Consejo Técnico Administrativo del Establecimiento de Salud, designado por el Director del Área Programa, a propuesta de los miembros del mismo.
- Representantes comunitarios, a través de un miembro del Ejecutivo, preferentemente del área social y un miembro del legislativo del municipio donde se asienta el establecimiento de salud cabecera
- Un Consejero local de salud, representante de los vecinos de la localidad donde se asienta el establecimiento cabecera del área.
- Un representante de los trabajadores de la salud de ese Área Programa.

El Director del Área Programa, Presidente del Consejo Local de Salud es el responsable de Ejecutar los Lineamientos, políticas y acciones acordadas con el Consejo Local de Salud y las determinadas por los niveles Zonal y Provincial, ejerce la conducción directa del Área

Programa, desarrolla las instancias técnicas de la conducción bajo su dependencia, definiendo, coordinando y supervisando las acciones correspondientes.

Los Consejos Locales son los responsables de la relación entre la comunidad local y los efectores de e salud.- Supervisa y evalúa las acciones de salud desarrollada en el Área Programa, y dispone las modificaciones que fueran necesarias. Garantizan las políticas y aplica las normativas sancionadas en los niveles superiores. Asimismo elabora el presupuesto anual, el proyecto de programación de actividades y evalúa la ejecución una vez aprobado.

El Consejo Local supervisa y controla la Ejecución técnico administrativa del hospital, definiendo las modificaciones necesarias en lo referente a equipamiento, infraestructura, recursos humanos y procedimientos administrativos. Asume la responsabilidad patrimonial de los bienes bajo su jurisdicción administrativa. Es encargado de administrar los fondos destinados al Área Programa y los que recaude el propio hospital a través de recuperos de costos por servicios prestados. Esta facultado para celebrar Convenios con Obras sociales u otras Instituciones para la atención de personas con cobertura, y con Prestadores con el objeto de utilizar la capacidad instalada en el hospital.

Los Consejos Zonales ejercen la representación política del Consejo Provincial, a través de su Presidente, el cual integra el Consejo Provincial, y serán los organismos políticos responsables de la relación entre las comunidades y los hospitales de la zona con el Consejo Provincial.

Cada Consejo Zonal entiende sobre las demandas, necesidades y políticas de salud humana y ambiental, ejerce la supervisión y la auditoria de la gestión de los efectores públicos de la Zona y cumple tareas de asesoramiento y apoyo técnico que las Áreas Programas requieran, en forma directa o indirecta.

El Consejo Provincial está integrado por:

- un Presidente designado por el Poder Ejecutivo,
- el Secretario Ejecutivo, profesional del área de salud, preferentemente sanitarista,
- los presidentes de los Consejos Zonales de Salud,
- un vocal representante de los trabajadores de la salud y
- un vocal representante del Instituto Provincial del Seguro de Salud (I.P.R.O.S.S).

El Consejo Provincial de Salud Publica define y aplica los lineamientos de política de salud, las estrategias para su implementación y las acciones que resulten necesarias para una buena gestión.

Cabe aclarar que el Consejo Provincial administra los recursos financieros, proveyendo a la mejor atención de los requerimientos locales y zonales.

Supervisa y audita la gestión técnica y administrativa en los organismos de su dependencia, y podrá formalizar convenios con prestadores o instituciones para la complementación técnica, asistencial, educativa, de gestión administrativa

4.2.2. Estructura Programática

4.2.2.1 Composición Estructura. Evolución Anual.

Su estructura presupuestaria, con leves modificaciones, se mantiene en los últimos Ejercicios.

Se aprecia que el Sistema Presupuestario para el Ejercicio 2009 esta formada por los siguientes Programas:

El Programa Asistencia Medica comprende la totalidad de los Hospitales Área Programa de la Provincia, según el siguiente detalle:

PROGRAMA	ACTIVIDADES	DENOMINACION
ACTIVIDADES NIVEL CENTRAL	01	Conduccion Superior
	02	Funcionamiento Nivel Central
	03	Contratos Medios, Convenios Anestesistas y Hemodialisis
	05	Imputacion Deuda Perimida Art 38. Ley 3186
SERVICIOS DE SALUD	01	Derivaciones Hospitalarias y Compras Insumos Centralizados
PREVENCION Y TRATAMIENTO VIOLENCIA FAMILIAR	01	Prevencion y Tratamiento Situaciones de Violencia Familiar
COORDINACION DE SALUD MATERNO-INFANTO JUVENIL	01	Salud del Niño y Adolescente
	02	Perinatología
	03	Nutrición
	04	Salud Reproductiva
	05	Gestión Central
ASISTENCIA MEDICA A LA PROVINCIA *	1-37	HOSPITALES AREA PROGRAMA
RECURSOS HUMANOS	01	Desarrollo de Recursos Humanos
	02	Desarrollo Servicios de Enfermería
	03	Capacitación y Docencia RRHH
FABRICACION PRODUCTOS FARMACEUTICOS	01	Elaboración Productos Farmaceuticos
SERVICIOS JUNTAS MEDICAS	01	Coordinación Juntas Medicas
BROMATOLOGIA Y SALUD AMBIENTAL	01	Salud Ambiental
	02	Bromatología y Zoonosis
PRIMER NIVEL DE ATENCION	01	Promoción , Prevención y Protección de la Salud
EDUCACION PARA LA SALUD	01	Educación para la Salud
SALUD MENTAL	01	Cuidados y Rehabilitación de la Salud Mental
EMERGENCIA Y DESASTRES SANITARIOS	01	Cuidado y Atención Emergencia y Desastres Sanitarios
SIDA Y ETS	01	Prevención y Control Sida y ETS
SALUD BUCAL	01	Prevencion, Promocion , Proteccion y Rehabilitacion S. Bucal
PROMOCION Y DONACION DE ORGANOS	01	Promoción y Donación de Organos
TUBERCULOSIS	01	Vigilancia, Control y Tratamiento Tuberculosis
INMUNIZACIONES	01	Vacunacion y tareas afines Poblacion Rionegrina
EPIDEMIOLOGIA	01	Vigilancia Epidemiologica
RED DE LABORATORIOS	01	Coordinacion, Optimizacion y Desarrollo Laboratorios Publicos
DIABETES	01	Prevencion y Tratamiento Diabetes
PROGRAMA MEDICOS COMUNITARIOS	01	Posgrado en Medicina Social y Comunitario
ONCOLOGIA	01	Control y Tratamiento Pacientes Oncologicos
FACTURACION Y COBRO A LAS OBRAS SOCIALES	01	Relevamiento, Facturacion y Gestion de Cobro Prestaciones
DESARROLLO ESTADISTICO	01	Fortalecimiento y Desarrollo Sistemas Estadísticos Hospitalarios
TERCERIZACION SERVICIOS GENERALES	01	Servicio de Cocina Hospital Viedma
	02	Servicios Generales y Cocina Hospital Choele Choele
	03	Servicios Generales Hospital Rio Colorado
SISTEMA RIONEGRINO DE ATENCION ENFERMEDADES CATASTROFICAS	01	Cobertura Medico Asistencial Enfermedades Catastroficas
COORDINACION PROVINCIAL POLITICA DE MEDICAMENTOS Y FARMACIA	01	Logistica de Adquisicion y Distribucion Insumos y Medicamentos
ATENCION PACIENTES DIALISIS CRONICA Y AGUDOS	01	Servicio de Hemodialisis
MODERNIZACION DE LA GESTION EN LA SALUD	01	Fortalecimientos Servicios de Salud
PROGRAMA PROVINCIAL SANGRE SEGURA	01	Centralizacion Servicio de Hemoterapia
PLAN NACER	01	Gestion Servicios de Salud
FISCALIZACION SANITARIA Y GARANTIA CALIDAD SERVICIOS SALUD	01	Fiscalizacion Sanitaria
	02	Garantia Calidad Servicios Salud
PROGRAMA ENCAMINANDO LA VIDA	01	Promocion y Fomento Vida Saludable
CONTROL DE TABACO	01	Prevencion Tabaquismo y Promocion Cese habito fumar

ACTIVIDAD	DESCRIPCION	PROGRAMA
01	Sueldos Hospitalarios	ASISTENCIA MEDICA A LA PROVINCIA
02	Funcionamiento Hospital Viedma	
03	Funcionamiento Hospital Gral. Roca	
04	Funcionamiento Hospital Cipolletti	
05	Funcionamiento Hospital Bariloche	
06	Funcionamiento Hospital Villa Regina	
07	Funcionamiento Hospital Sierra Colorada	
08	Funcionamiento Hospital Ramos Mexia	
09	Funcionamiento Hospital Los Menucos	
10	Funcionamiento Hospital Maquinchao	
11	Funcionamiento Hospital Comallo	
12	Funcionamiento Hospital Ing. Jacobacci	
13	Funcionamiento Hospital Pilcaniyeu	
14	Funcionamiento Hospital El Bolson	
15	Funcionamiento Hospital Norquinco	
16	Funcionamiento Hospital Casa de Rio Negro	
17	Funcionamiento Hospital Gral. Conesa	
18	Funcionamiento Hospital Guardia Mitre	
19	Funcionamiento Hospital Valcheta	
20	Funcionamiento Hospital Sierra Grande	
21	Funcionamiento Hospital San Antonio Oeste	
22	Funcionamiento Hospital Rio Colorado	
23	Funcionamiento Hospital Lamarque	
24	Funcionamiento Hospital Luis Beltran	
25	Funcionamiento Hospital Choele Choel	
26	Funcionamiento Hospital Chimpay	
27	Funcionamiento Hospital Coronel Belisle	
28	Funcionamiento Hospital Catriel	
29	Funcionamiento Hospital Cinco Saltos	
30	Funcionamiento Hospital Villa Manzano	
31	Funcionamiento Hospital Allen	
32	Funcionamiento Hospital Fernandez Oro	
33	Funcionamiento Hospital Cervantes	
34	Funcionamiento Hospital Ing. Huergo	
35	Funcionamiento Hospital El Cuy	
36	Funcionamiento Hospital Adanil	
37	Renovación Bienes Uso Centros Asistenciales	
38	Coordinación Pcial Gestión Hospitalaria	
39	Funcionamiento Hospital chichinales	

El Programa Asistencia Medica comprende la totalidad de los Hospitales Área Programa de la Provincia, según el siguiente detalle:

4.2.2.2 Asignaciones Presupuestarias por Programa

En cuanto a la importancia relativa de cada programa, según las Cuentas de Inversión (Periodos 2006-2008), y el Presupuesto Vigente según Sistema de Administración Financiera y Control (Safyc), se puede deducir del siguiente detalle:

PROGRAMA	2006			2007			2.008			2009	
	INICIAL	CIERRE	EJECUTADO	INICIAL	CIERRE	EJECUTADO	INICIAL	CIERRE	EJECUTADO	INICIAL	VIGENTE 30/9
ACTIVIDADES NIVEL CENTRAL	16.294.482,00	22.668.758,98	17.633.210,08	13.523.734,00	18.814.040,77	17308407,82	17.284.351,00	20.736.522,76	19.839.039,27	24.056.730,00	27.913.837,65
SERVICIOS DE SALUD	13.242.887,00	25.248.912,72	20.154.656,57	17.563.250,00	26.988.718,63	20130052,72	22.184.250,00	37.167.130,71	32.548.637,16	15.506.800,00	20.974.407,75
PREVENCION Y TRATAMIENTO VIOLENCIA FAMILIAR	36.600,00	0,00	0,00	42.350,00	10.050,00	2469,50	29.750,00	4.150,00	0,00	15.850,00	4.350,00
COORDINACION DE SALUD MATERNO-INFANTO JUVENIL	6.823.555,00	3.454.687,17	833.153,67	2.600.000,00	3.302.994,83	1273046,11	3.293.250,00	2.874.475,00	2.715.838,91	5.399.900,00	4.607.100,03
ASISTENCIA MEDICA A LA PROVINCIA *	147.898.760,00	172.245.224,92	169.072.775,02	183.234.528,00	228.159.556,55	222322807,81	248.394.540,00	301.912.142,26	293.617.915,04	306.553.170,00	311.454.886,43
RECURSOS HUMANOS	322.672,00	438.229,24	432.878,04	1.519.100,00	1.118.401,00	924480,80	1.510.385,00	1.498.038,00	1387804,89	1.600.972,00	1.364.761,03
FABRICACION PRODUCTOS FARMACEUTICOS	901.031,00	295.382,94	295.136,94	1.515.800,00	480.600,00	436957,86	1.891.350,00	511.139,00	1.387.804,89	1.268.800,00	755.164,71
AMPLIACION Y REFACCION HOSPITALES	0,00	344.727,12	46.697,91	0,00	284.768,17	275188,97	400.000,00	44.598,17	44.238,8	130.000,00	40.000,00
SERVICIOS JUNTAS MEDICAS	NO	NO	NO	103.500,00	7.294,70	7294,70	111.600,00	632,00	632	64.500,00	34.500,00
BROMATOLOGIA Y SALUD AMBIENTAL	2.368.550,00	875.397,87	689.002,92	2.902.100,00	2.149.436,00	950831,87	2.858.250,00	3.145.874,34	920.519,18	2.048.950,00	2.814.188,50
PRIMER NIVEL DE ATENCION	300.000,00	119.152,24	97.307,24	458.000,00	66.543,00	11044,00	368.200,00	254.700,00	35.778,95	326.000,00	198.000,00
EDUCACION PARA LA SALUD	114.000,00	28.238,57	5.081,58	105.600,00	105.600,00	19376,13	109.750,00	41.650,00	10.662,12	134.900,00	26.267,00
SALUD MENTAL	340.100,00	43.135,86	43.135,86	416.600,00	348.410,00	250431,44	468.350,00	312.350,00	104.363,95	457.650,00	85.668,14
EMERGENCIA Y DESASTRES SANITARIOS	48.000,00	16.800,61	16.800,61	110.100,00	21.904,00	4404,40	112.500,00	46.125,00	14.016,3	196.100,00	26.305,00
SIDA Y ETS	200.000,00	9.058,08	8.858,08	200.000,00	752,00	752,00	212.100,00	68.200,00	29.452,33	201.600,00	52.100,00
SALUD BUCAL	150.000,00	160.847,97	63.366,97	297.000,00	113.421,00	98627,00	309.000,00	144.503,00	29.452,33	154.050,00	83.050,00
PROMOCION Y DONACION DE ORGANOS	50.000,00	2.272,50	2.272,50	58.500,00	21.500,00	1198,00	58.300,00	6.850,00	0	26.600,00	9.100,00
TUBERCULOSIS	50.000,00	10.480,04	10.480,04	100.000,00	44.900,00	16002,00	107.800,00	120.300,00	62.395,24	126.600,00	58.558,00
INMUNIZACIONES	320.800,00	431.986,45	367.986,45	444.500,00	416.338,46	150313,59	366.500,00	423.187,00	134.934,97	1.118.000,00	438.500,00
EPIDEMIOLOGIA	123.400,00	88.402,06	34.550,72	99.000,00	56.500,00	17892,50	143.800,00	236.877,49	58.511,65	254.700,00	1.506.688,34
RED DE LABORATORIOS	346.000,00	181.340,00	157.593,50	424.900,00	129.900,00	16187,98	315.550,00	137.350,00	102.418,90	130.100,00	144.956,00

PROGRAMA	2006			2007			2008			2009	
	INICIAL	CIERRE	EJECUTADO	INICIAL	CIERRE	EJECUTADO	INICIAL	CIERRE	EJECUTADO	INICIAL	VIGENTE 30/9
DIABETES	2.021.300,00	1.034.291,61	530.886,61	2.000.000,00	1.534.000,00	963332,05	2.275.900,00	1.660.000,00	984.937,45	2.175.750,00	1.558.385,00
PROGRAMA MEDICOS COMUNITARIOS	10.000,00	15.028,79	15.028,79	24.853,00	29.445,00	18349,93	43.750,00	36.750,00	1.686,00	49.850,00	45.850,00
ONCOLOGIA	5.000.200,00	3.616.318,79	3.279.573,13	7.502.200,00	8.997.200,00	6672046,39	8.581.726,00	4.329.726,00	2.377.624,41	7.054.500,00	6.357.500,00
FACTURACION Y COBRO A LAS OBRAS SOCIALES	150.000,00	139.519,70	139.494,70	145.500,00	147.055,00	103350,16	119.750,00	143.669,00	100.963,90	116.000,00	113.265,70
DESARROLLO ESTADISTICO	19.500,00	79.878,51	76.164,51	157.150,00	135.350,00	12654,63	304.048,00	164.466,00	139.787,83	253.300,00	13.901,00
TERCERIZACION											
SERVICIOS GENERALES	2.184.000,00	2.001.684,08	1.863.733,83	2.509.000,00	2.703.987,79	2491760,92	3.042.000,00	2.740.103,63	2.501.114,87	3.210.000,00	3.611.142,91
SISTEMA RIONEGRINO DE ATENCION ENFERMEDADES CATASTROFICAS	NO	NO	NO	500.000,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00
COORDINACION PROVINCIAL POLITICA DE MEDICAMENTOS Y FARMACIA	NO	NO	NO	7.968.750,00	6.837.714,00	3061650,61	7.103.000,00	7.040.634,00	4.780.419,18	5.453.000,00	4.643.000,00
ATENCION PACIENTES DIALISIS CRONICA Y AGUDOS	NO	NO	NO	12.033.015,00	6.564.812,73	5209180,93	15.323.441,00	10.189.723,33	7.466.453,37	8.920.078,00	9.495.000,00
MODERNIZACION DE LA GESTION EN LA SALUD	NO	NO	NO	2.248.650,00	2.412.650,00	600000,00	1.646.860,00	1.130.860,00	0,00	2.855.000,00	2.804.000,00
PROGRAMA PROVINCIAL SANGRE SEGURA	NO	NO	NO	873.000,00	0,00	0,00	1.253.500,00	284.500,00	245.023,64	108.500,00	136.957,09
PLAN NACER	NO	NO	NO	208.160,00	236.303,00	58490,05	5.205.923,00	4.723.573,00	1.071.557,58	2.079.850,00	2.256.237,35
FISCALIZACIÓN SANITARIA Y GARANTTIA CALIDAD SERVICIOS SALUD	NO	NO	NO	222.500,00	162.800,00	17480,23	139.250,00	169.530,00	19.816,43	99.350,00	176.345,00
PROGRAMA ENCAMINANDO LA VIDA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	16.000,00	4.200,00	0,00	18.400,00	5.850,00
SEGURO PUBLICO DE SALUD	191.250,00	0,00	0,00	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
FORTALECIMIENTO SECTOR SALUD	0,00	600.000,00	0,00	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
CONTROL DE TABACO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	90.400,00	2.400,00	0,00	119.600,00	4.600,00
TOTALES	199.507.087,00	234.149.756,82	215.869.826,27	262.111.340,00	312.402.946,63	283426063,10	346.175.124,00	402.306.929,69	371.829.842,01	392.785.150,00	403.814.422,63

Asimismo se puede apreciar que la mayoría de los programas presentan una sola actividad, sin mayor nivel de detalle, confundiéndose en los hechos los aspectos relativos a un concepto con otro, sin que expongan de acuerdo a los principios del Presupuesto por Programas las diversas actividades que permitirían alcanzar el Producto esperado de la ejecución de cada programa.

De la observación de la Estructura Presupuestaria es factible apreciar que la misma no surge de la aplicación de los contenidos que brinda la teoría acerca de la técnica de Presupuesto por Programas. Programas tales como Desarrollo Estadístico, Tercerización de Servicios Generales, Red de Laboratorios, Servicios de Salud, Sangre Segura, Recursos Humanos, no tienen en su concepción ni en su desarrollo productos o servicios que se brindan a la comunidad o bien a algún otro Organismo. Similar es el caso del programa Productora Zonal de Medicamentos, ya que hasta el momento su producción está destinada a los Centros Asistenciales como soporte al desarrollo de sus servicios.

Párrafo aparte merece e la Gestión Económica Financiera de cada uno los Hospitales, que se engloba en un solo Programa Presupuestario, y en donde cada Centro Asistencial queda configurado como una mera actividad. Dentro de cada Hospital se desarrollan los diversos programas que sin embargo están delineados como separados e independientes de los Centros Asistenciales, por lo cual este diseño permite tan solo discriminar las partidas que se ejecutan en forma directa desde cada Centro Asistencial.

La Estructura Programática adoptada aplica gastos en función del destino del mismo, pero el concepto que implica adoptar un sistema de Presupuestos por Programas se ve desnaturalizado en función de su fragmentación, separando los gastos que se realizan desde en Nivel Central con respecto a la Ejecución que se efectúa directamente desde los Hospitales. Los Centros Asistenciales están estructurados como un Programa, detallando cada una de las Áreas Programas de la Provincia como una actividad distinta, sin la necesaria apertura y detalle que permita consolidar gastos, medir producción y establecer líneas de avances en cuanto a metas previstas para cada uno de los Programas diseñados.

4.2.2.3 Incidencia Gasto en Personal

Es importante señalar la ausencia en la consideración y asignación de la debida incidencia e importancia que resulta el gasto en Personal, apenas discriminándose los montos que surgen por Remuneraciones de Agentes del Nivel Central con Respecto a los Sueldos Hospitalarios.

La estructura diseñada, apenas orienta su esfuerzo a delinear asignación de gastos de Funcionamiento a Programas Específicos, omitiendo en dicha elaboración imputar el Gasto en Personal, el cual representa y ha representado un significativo porcentaje del Presupuesto utilizado, según se puede observar en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	2006	2007	2008
FUNCIONAMIENTO	66.966.667,01	84.226.426,91	107.555.571,97
PERSONAL	148.903.159,26	199.199.636,19	264.274.270,04
TOTAL EJECUTDO	215.869.826,27	283.426.063,10	371.829.842,01
% PERSONAL SOBRE TOTAL EJECUTADO	68,98%	70,28%	71,07%

4.2.3 Formulación del Presupuesto Anual:

4.2.3.1 Proceso de elaboración del Presupuesto anual del Consejo Provincial.

El Consejo Provincial de Salud Pública elabora su presupuesto determinando en primer término un Informe Preliminar estableciendo tres niveles:

- Presupuesto de Máxima
- Presupuesto Intermedio
- Presupuesto de Mínima

Si bien en principio estos niveles deben determinar prioridades y alcances en función de políticas previas determinadas, en la práctica es un proceso básico y principal del Área de Gestión Administrativa del Organismo, en donde en función de la evolución previa, las estimaciones de producción requerida y pautas inflacionarias, sumadas a nuevos emprendimientos o proyectos para el próximo Ejercicio se determinan tres niveles de gastos por objeto del mismo, en forma consolidada:

- Bienes de Consumo
- Servicios
- Bienes de Uso
- Transferencias
- Gastos en Personal

Esta información es remitida a la Subsecretaría de Presupuesto para su estudio y consideración. Cada Unidad Ejecutora o Responsable de los programas vigentes en elaboran su propuesta presupuestaria. En dicha formulación describen al Programa bajo su cargo, detallan las actividades a realizar y determinan las metas que se aspiran alcanzar en el ejercicio presupuestado. Asimismo presentan el gasto necesario para el desarrollo de sus actividades, clasificado por objeto según el máximo nivel de detalle. (Así por ejemplo, las partidas de bienes de consumo tienen el suficiente nivel de apertura como para identificar conceptos tales como medicamentos, descartables, prótesis, oxígeno, sueros, placas, alimentos, etc.)

Según se puede apreciar en los Proyectos de Presupuestos observados, no existe ninguna relación insumo-producto, no hay estudios de costos ni desarrollos fundamentados en esquemas de razonabilidad de precios, así como tampoco se explicita como se determina cada partida de gasto solicitada en función de los conceptos y cantidades que la integran, y su relación con las metas que se establecen como logros a alcanzar.

En cuanto a los Hospitales que configuran un Área Programa, que según se pudo observar están configurados como actividades de un solo programa presupuestario, la formulación se limita a la solicitud de partidas discriminadas por objeto de gasto, con el mayor nivel de apertura, con una estimación que detalla evoluciones fundamentadas en variaciones en los niveles de producción o en los precios estimados. Asimismo detallan bienes de capital necesarios en función de amortizaciones de los actualmente en uso, por nuevas instalaciones o servicios a implementar.

De la lectura de diversos presupuestos presentados, vemos que varía según Hospital la información que se detalla como anexo que fundamenta el pedido, en función de los consumos del año en curso, los precios o alguna especificidad o situación particular propia del Hospital o del año

presupuestado. Pero más allá de este nivel de información, no se observa relación de insumos productos, asignación presupuestaria a los distintos servicios, ni fundamento alguno que indique la composición de las partidas solicitadas.

Es importante destacar que ningún programa detalla, específica y presupuesta gastos en Personal. De manera tal que una parte sustancial para lograr los productos que debieran definir a cada Programa diseñado, queda ausente en la elaboración del Presupuesto Anual del Organismo.

El Órgano Rector, con la información que las distintas Jurisdicciones, Entidades y Áreas suministran con sus Presupuestos Preliminares, establece un tope financiero, un máximo a Presupuestar en gastos de funcionamiento, para lo cual tiene en cuenta las pautas establecidas por el marco macro fiscal elaborado por el Ministerio de Economía de la Nación, la información de recursos nacionales suministrada por la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, la Subsecretaría de Presupuesto y la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Provincia. A dicho límite se debe ajustar el Consejo, y de no hacerlo, se disminuyen de oficio las partidas presupuestarias hasta alcanzar dicho monto máximo, como proceso previo a la elevación por parte del Poder Ejecutivo Provincial a la Legislatura del proyecto de Presupuesto.

Ahora bien, los ajustes que de una manera u otra se realizan, no tienen ningún tipo de incidencia en las metas que fueron elaboradas e integran al Presupuesto Anual del Organismo, según se puede observar entre la Propuesta de Presupuesto original con el que finalmente resulta aprobado, en donde cambian las asignaciones presupuestarias pero no así las metas lo cual demuestra una manifestación clara de la falta de integración, y relación entre el gasto que se estima con respecto a las metas que se plantean alcanzar

4.2.3.2 Descripción de metas organizacional elaboradas en el Organismo.

En función de las metas que se describen en cada Programa, se puede apreciar que varios Programas se alejan de los preceptos que la Técnica de presupuestación por programas indica. De la observación de los Presupuestos de los Ejercicios 2005-2009, se pueden apreciar la formulación de metas programáticas tales como:

- Programa Control Cáncer: Cubrir el 100% de la demanda de Medicamentos Oncológicos. No se precisa una cantidad estimada, por lo cual es de imposibilidad practica estimar el gasto necesario para su satisfacción
- Sistema Rionegrino de Atención de Enfermedades Catastróficas: Atender el 100% de la Demanda de baja incidencia y alto costo. Igual situación a la planteada en el punto anterior.
- Programa Diabetes: Creación de 2 Unidades de Diabetes en Hospitales Cabecera: Confunde Actividad, Medio con un Producto programático.
- Bromatología y Salud Ambiental: Capacitar agentes, realizando 5 cursos de capacitación.- La meta planteada como una cierta cantidad de cursos confunde actividades con producción final.
- Programa Medico Comunitarios: Desarrollar 5 Encuentros con referentes provinciales. Actividad propia del Programa se eleva a categoría de producto final

- Programa Facturación y Cobro a las Obras Sociales: Capacitación 4 Coordinadores Zonales. En este caso, que se establece claramente una actividad a desarrollar, la limitación esta en darle categoría programática, según la técnica de Presupuesto por Programas, a una actividad que no elabora productos finales sino que es una área complementaria y de apoyo a los distintos procesos del Organismo.
- Desarrollo Estadístico: Similar situación a lo planteado en el punto anterior, se establecen metas tales como renovar equipos informáticos en las dependencias del Consejo Provincial de Salud Publica, establecer redes informáticas y otras de similares características.
- Programa Sangre Segura: Centralizar en 3 Unidades los Servicios de Análisis de Serología no puede ser considerado un Producto Final que brinda el Organismo, sino que debe ser analizado y descripto, en el marco de Presupuesto por Programas, como un Producto Intermedio.
- Productora Zonal de Medicamentos: Similar situación a lo planteado en el punto anterior, la meta de cierta cantidad de Unidades Producidas debiera estar diseñada como una actividad común a diversas actividades programáticas.
- Salud Mental: Auditar Servicio de Salud Mental, a través de 6 auditorias en terreno. Confunde un objetivo programático con control de gestión del Programa como un todo, fruto de la fragmentación entre los programas instituidos y la labor en cada uno de los Centros Hospitalarios

Asimismo, ciertos programas si presentan un diseño de metas que se ajustan a lo descripto según la doctrina presupuestaria para la elaboración de Presupuestos por Programas, como por ejemplo:

- Bromatología y Salud Ambiental: Realización de 3.600 Ecografías Escolares
- Primer Nivel de Atención: Cubrir 50.000 vivienda
- Educación para la Salud: Difundir según patología prevalente, 15 temas a través de campañas masivas de comunicación.
- Salud Mental: brindar 3 nuevas casas alojamiento para imputables por delitos graves
- Emergencia y Desastres Sanitarios: Capacitar 120 agentes para atención paciente traumatizado
- SIDA y ETS: Cubrir bajo este programa la demanda sanitaria a 145 infectados.
- Salud Bucal: 50.000 alumnos escolares bajo programa.
- Salud Bucal: 15 nuevas localidades con fluoración del agua de consumo
- Promoción y Donación de Órganos: 40.000 nuevos registros de donantes.
- Tuberculosis: Tratamiento completo de 200 enfermos
- Inmunizaciones: Aplicar Vacunar a 54.026 personas vacuna SABIN

- Diabetes: Incluir a 8.110 Personas bajo el Programa.

Ahora bien, de la observación de los Presupuestos del Consejo Provincial de Salud Pública, Periodo 2005-2009, se observa que el Programa Asistencia Médica a las Provincias, que comprende el gasto de funcionamiento de la totalidad de los Hospitales Áreas Programa, no incluye ninguna meta programática.

La fragmentación en la exposición y diseño de las actividades que realiza el Consejo Provincial, y la estructura que no concuerda con lo que establece un Presupuesto por Programa de acuerdo a sus principios, explican esta ausencia de metas en el Programa que posee la mayor participación e incidencia en el total del presupuesto del Consejo Provincial de Salud Pública de Río Negro.

4.2.3.3 Recursos Humanos.

En los procesos de formulación presupuestaria se debe detallar cantidad de agentes, categoría y puesto, así como una estimación de las vacantes e incrementos que se estiman producir. Pero no existe planteo ni estudio ni asignación de personal a programas específicos, ni valoración de la producción por agente.

4.2.3.4 Cuadro Resumen, Descriptivo de las principales características del proceso de formulación:

El siguiente cuadro tiene por objeto describir a manera de resumen las principales características que adopta el Consejo Provincial de Salud Pública en el proceso de formulación de sus Presupuestos Anuales, según los siguientes aspectos sustanciales:

- Gasto Público.
- Recursos
- Metas de Gestión

ASPECTO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES	IMPACTO
Gasto Publico. Diseño	Presupuesto por Programas	Fragmentación. Distintos Programas para mismo objetivo.	Imposibilidad de apreciar planes y metas concretas.
		No se contempla el Gasto en Personal por Programa	
		Institución de Programas que no contribuyen a elaborar productos Finales	
		Sin discriminar productos intermedios	No se cuantifican los programas, en cuanto a la Relación Insumo-Producto por Programa.
		Hospitales carecen de Presupuestos por Programas, ni se integran al Resto.	
Metas	Por cada programa implementado deben definirse metas concretas de producción (cuantificables)	Generales, sin determinar volumen de producción concreta	Imposibilidad de establecer relación de insumos productos
		Confusión entre Metas y Medios	
		No se ajustan al Monto que se aprueba, por encima del monto original solicitado por programa	Imposibilidad de analizar y evaluar criterios de asignación de recursos
		Programas que no definen metas.	
		Hospitales no expresan metas anuales de producción	
Recursos	Provenientes de Rentas Generales de la Provincia	Recursos provenientes de facturación, no tienen tratamiento presupuestario	No se cumple con el Principio de Integridad,
	Facturación y Cobro por parte de los Hospitales		
	Fondos remitidos por Gobierno Nacional para fines específicos.	Insumos físicos, no se incluyen en la formulación.	Distorsión de la información al no incluir Recaudación Estimada
	Provenientes de Donaciones y transferencias de insumos físicos, no monetarios	Recursos Nacionales, tienen fines específicos de aplicación.	No se cumple con el principio de no afectación de recursos a fines específicos

4.2.4. Características del proceso de Ejecución de gastos y Recursos

Resulta necesario puntualizar características particulares que asume el Organismo en su Ejecución presupuestaria, aspectos que implican una clara inobservancia a los principios presupuestarios que la doctrina ha caracterizado, según se describe a continuación:

4.2.4.1.- Sistema de Transferencia de Recursos y Ejecución de las partidas asignadas en cada Centro Asistencial.

El Sistema de Administración Financiera y Control de la Provincia no contempla las particularidades específicas del Consejo Provincial, Ente autárquico con Centros Asistenciales distribuidos en la Provincia. El sistema informático de aplicación obligatoria en todos los Organismos se implementa únicamente en el Nivel Central. Es ahí donde formalmente se Ejecuta los Gastos y Recursos del Organismo, quedando fuera de este marco los Centros Asistenciales, que representan un significativo porcentaje del total de las partidas para gastos de funcionamiento que asignan en forma anual para la totalidad del Consejo, según se puede observar en los siguientes cuadros:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

EJECUCION PRESUPUESTARIA. FUENTE: TODOS LOS RECURSOS			
EJERCICIO	EJECUTADO ANUAL	HOSPITALES	%
2006	65.298.382,74	26.642.349,69	40,80%
2007	84.226.426,91	31.903.627,58	37,88%
2008	107.555.571,97	41.309.449,05	38,41%

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

EJECUCION PRESUPUESTARIA. FUENTE: RENTAS GENERALES			
EJERCICIO	EJECUTADO ANUAL	HOSPITALES	%
2006	56.911.211,83	26.642.349,69	46,81%
2007	73.408.237,68	31.903.627,58	43,46%
2008	86.343.641,43	41.309.449,05	47,84%

Por lo expuesto, y a fin de subsanar esta limitación en las normas, procedimientos y sistemas vigentes, se apela a un sistema que si bien expresamente se constituye como un sistema complementario, se constituye como el Principal y Único sistema de transferencia, uso y reintegro de fondos: Sistema de Fondos Fijos o Fondos Permanentes.

A través de este sistema, previo anticipo del monto asignado a cada uno de los Fondos Fijos instituidos en cada uno de los Centros Asistenciales, los mismos deben efectuar sus gastos en condiciones de contado, y nuevas partidas de Rentas Generales están supeditadas a la rendición de lo ejecutado, la aprobación e imputación Presupuestaria por parte del Nivel Central, y a una nueva transferencia que la Tesorería General del Organismo esté en condiciones financieras de realizar.

Cabe aclarar aquí que el Consejo Provincial de Salud Pública es quien recibe la totalidad de las partidas de Rentas Generales asignadas según el Presupuesto Asignado. El procedimiento

mediante el cual se le asigna dichos recursos tiene su base y sustento en la presentación de balances de Ejecución Mensual (del Organismo en su totalidad). En función de los Gastos Efectuados que surgen de dichos Estados la Tesorería General de la Provincia transfiere fondos al Consejo.

Con dichos fondos efectivamente recibidos el Consejo esta en condiciones de reponer el gasto rendido y aprobado por cada Centro Asistencial. Pero para poder imputar el gasto debe contar con partidas presupuestarias y habitación financiera para efectuarlo.

De esta manera se puede ver que el momento en que se registra el gasto hospitalario no es cuando se utiliza alguna partida presupuestaria, tampoco cuando se cancela mediante el pago respectivo, ni siquiera cuando es rendido al Organismo Central: El gasto que el funcionamiento de los Centros Asistenciales demanda es registrado una vez aprobado por el Nivel Central, e imputado en el Sistema de Administración Financiera y Control. Así, la información que surge de la Cuenta de Inversión de un Ejercicio presenta gastos que no corresponden al mismo.

Así, se puede apreciar que ningún Hospital esta implementado un sistema presupuestario en donde

- Se identifiquen programas, con sus respectivas actividades.
- Se asignen claramente partidas presupuestarias, limites en la asignación para gestionar cada uno de los Servicios a desarrollar
- Se establezcan metas.
- Se mida Producción y objetivos cumplidos.

La gestión se ve reducida a la mera administración de un fondo fijo, y al buen criterio, idoneidad y eficiencia de los Administradores y Responsables en el uso de los diversos Insumos.

Este sistema de fondos permanentes, sin sistema presupuestario que impute, identifique y limite el gasto, genera que toda compra realizada por cada Hospital y que no sea abonada y rendida, queda fuera del sistema presupuestario. Es decir, que al cierre de cada Ejercicio queda fuera de la Cuenta de Inversión aquellos gastos realizados, devengados y no pagados, reduciendo todos los aspectos presupuestarios a cuestiones financieras y de habilitaciones presupuestarias para imputar, en forma extemporánea, el gasto pagado y rendido al Nivel Central.

4.2.4.2 Recursos Recaudados directamente por los Hospitales (F.O.S)

Cada Hospital esta facultado, según lo establecido por la ley 1896, para recuperar los costos incurridos a través de la facturación y cobro de los servicios prestados a pacientes con cobertura, ya sea a través de Obras Sociales, Mutuales, Pre-Pagas, etc.

Dicha facturación y cobro no tienen tratamiento Presupuestario, no solo en el Hospital sino que tampoco en la consolidación que implica la elaboración de la Cuenta General de Inversión y Gasto del Consejo Provincial:

Esto implica:

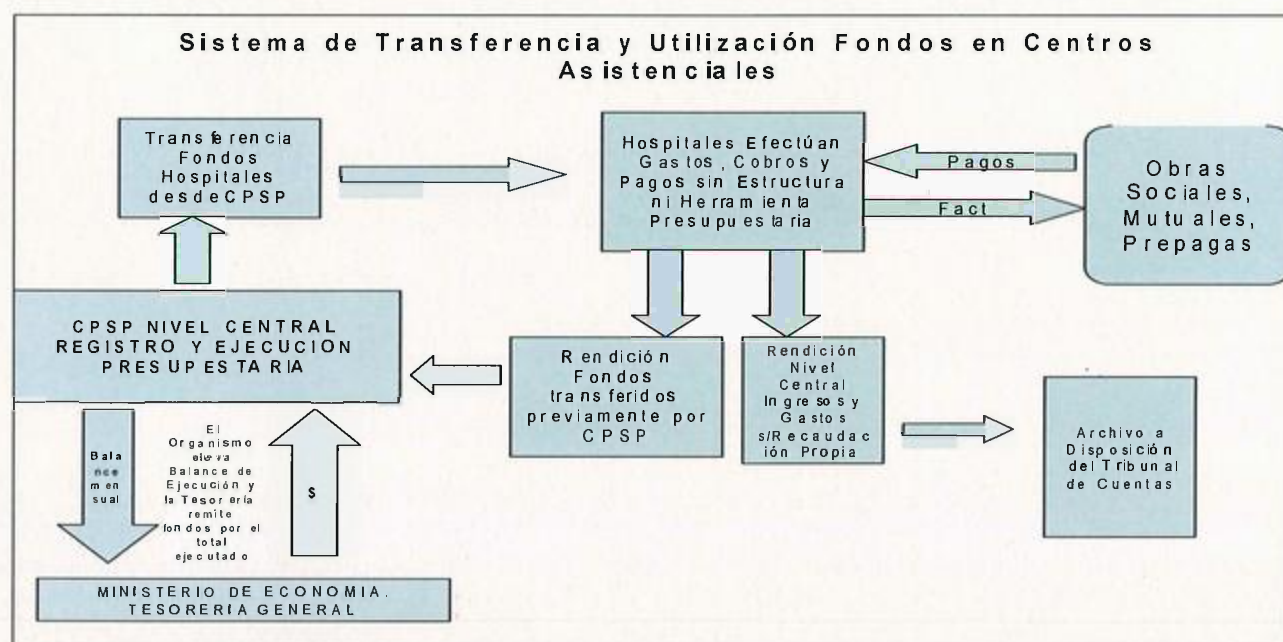
- No se registran ni consideran los recursos efectivamente utilizado.-
- No tienen imputación alguna los gastos realizados con dichos fondos.

- Mero Control de legalidad a través de envíos de Rendiciones al Organismo Central y Tribunal de Cuentas de la Provincia,
- Distorsión de la Información que surge de la Cuenta General de Inversión

En cuanto a la magnitud en términos económicos y financieros que la Facturación y Cobro de las Obras Sociales, según Informe de la Unidad de Gestión Fos, en el Periodo 2004-2008 la facturación fue de \$ 33.607.135,61, de los cuales fue cobrada la suma de \$ 23.981.493,22, según el siguiente detalle anual:

FACTURACION Y COBRO PRESTACIONES MEDICAS						
AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
FACTURADO	7.067.947,25	6.487.969,55	5.825.734,12	6.541.918,33	7.683.566,36	33.607.135,61
RECAUDADO	2.943.850,07	2.819.577,28	4.348.439,75	3.656.870,08	10.212.756,04	23.981.493,22

El Sistema de Transferencia de Fondos a los Hospitales, así como el Gasto y Recaudaron propia que realizan los mismos, se pueden apreciar en el siguiente grafico:



4.2.4.3 Implementación Programas que surgen de Convenios suscriptos con el Gobierno Nacional.

Se puede observar que algunos programas implementados a través de Convenios con el Gobierno Nacional, no están incluidos en su totalidad en el Sistema Presupuestario.

Tal es el caso del Programa Medico Comunitarios, mediante el cual se desarrolla el Postrado en Medicina Social y Comunitaria del Programa Nacional de Médicos Comunitarios, que durante el año 2008 y hasta el 30 de Septiembre de 2009 implicó una transferencia mensual hacia la Provincia, para abonar a los médicos bajo programa, de \$10.000, que no son incluidos en el Presupuesto del Organismo, ni como recursos ni luego como gastos, vulnerándose así los principios que indican la integralidad, unidad y no afectación de recursos a gastos.

En cuanto a la claridad y oportunidad en la ejecución del Presupuesto, es necesario destacar las particularidades que implica la Ejecución del Plan Nacer. Dicho Plan es un programa nacional cuyo objetivo es disminuir el componente sanitario de la morbi-mortalidad infantil en la Argentina. La provincia adhiere creando una Unidad de Gestión, cuya principal tarea es la administración de la capita enviada por Nación. En apoyo a las políticas de Salud Materno Infantil financia prestaciones brindada por efectores públicos de la Provincia. Es decir que el gobierno nacional transfiere en función de los empadronamientos que la Unidad realiza, y esta abona por prestaciones que cada centro asistencial realiza a mujeres embarazadas y puérperas hasta los 45 días y niños y niñas sin cobertura explícita.

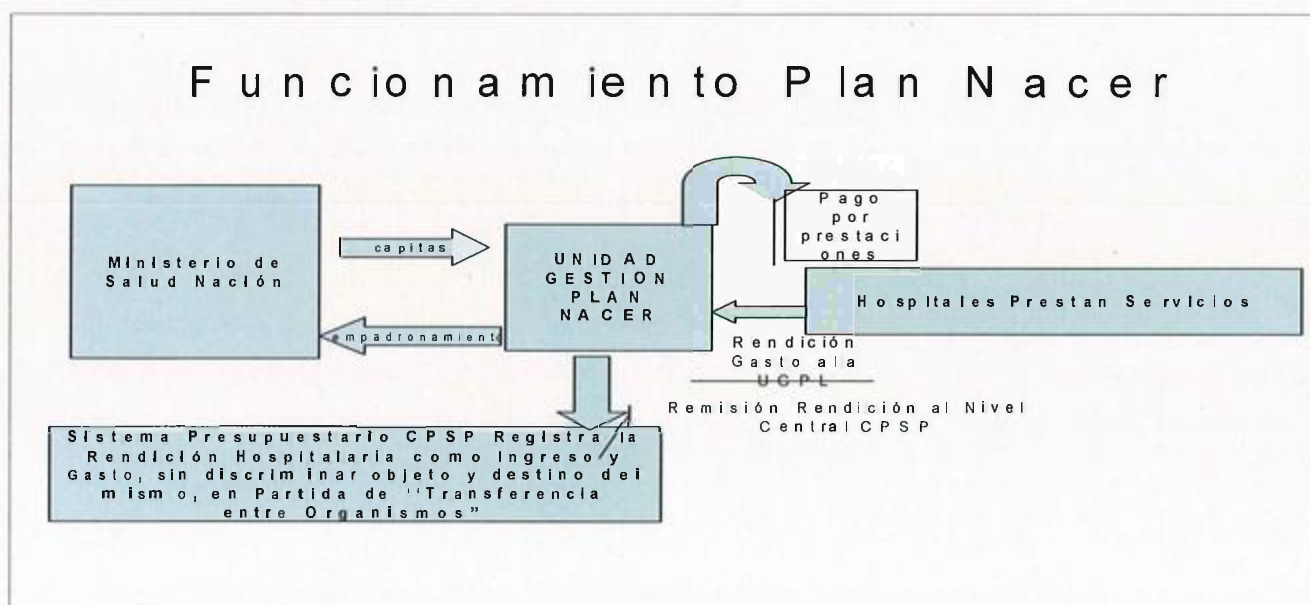
Este Programa, cuyo funcionamiento esta comprendido dentro del Sistema Presupuestario, tiene una particularidad que es necesario destacar: Los pagos por las prestaciones acordadas en el Plan se registran bajo la modalidad de Transferencias, concepto que en el Sistema Provincial esta pensado y diseñado para transferir de una Jurisdicción a otra, o bien de un Organismo a Otro. En este caso, el Consejo que se transfiere a sí mismo, desde una cuenta central a los diversos Hospitales adheridos al Plan.

Es decir, el gasto hospitalario en si no tiene registro alguno, y se registra como tal a la transferencia, por lo cual el destino final del mismo, queda encubierto bajo esta generalidad.

Asimismo la oportunidad en que el sistema de información alcanza a registrar la ejecución es extemporánea, ya que se registra no cuando se transfiere el dinero, sino que cuando se rinde el gasto. Esto implica que gastos realizados durante un Ejercicio son consolidados en el siguiente.

De manera tal que en la ejecución de este programa se puede observar falta de claridad en cuanto al destino del gasto, de oportunidad en cuanto el momento en que queda registrado el gasto, y falta de integración de este programa con respecto al programa materno infantil que tiene su propia estructura y categoría programática.

En forma grafica



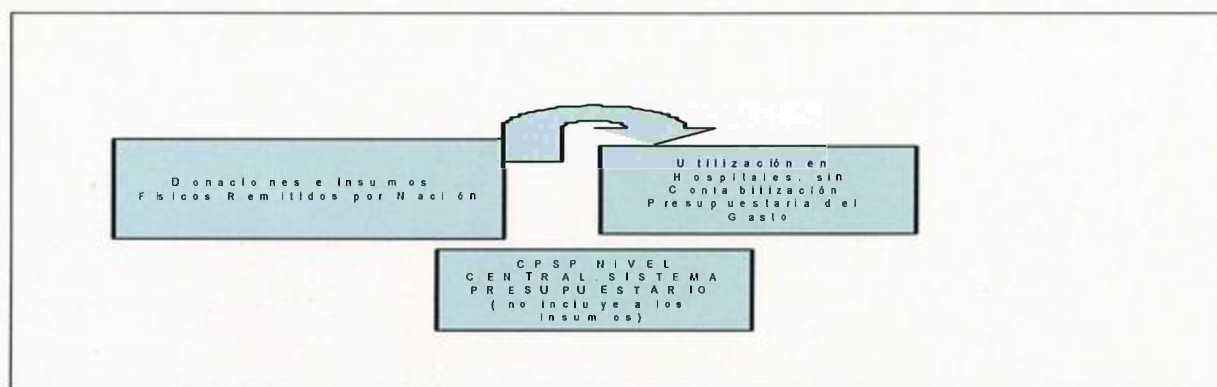
4.2.4.4 Insumos físicos no expresados en dinero.

No tiene el Consejo sistema que permita integrar a los diversos programas, los insumos físicos que no son adquiridos a través de la Ejecución Presupuestaria de los gastos asignados.

Así, insumos que transfiere el Gobierno Nacional (medicamentos, descartables, que suele transferir para ciertos programas como Epidemiología, SIDA, etc.), no están contemplados en ningún sistema de información, de manera tal que puedan considerarse en algún análisis de la gestión en cuanto a su eficiencia, eficacia y efectividad. Similar situación con aquellos insumos que son acercados al Organismo mediante donaciones.

De esta manera no se expresa en términos monetarios la totalidad de los recursos que el Consejo ejecuta en cada Ejercicio, tal como la doctrina y la ley de Administración Financiera Provincial establecen.

En forma grafica:



Los Centros Asistenciales que reciben Medicamentos suministrados por el PROZOME (Productora General de Medicamentos), el cual forma parte del Consejo, así como los insumos suministrados por Nación o bien comprados directamente por el Nivel Central, no son tenidos en cuenta en cuanto a su incidencia y valoración, distorsionándose los esquemas de información actualmente empleados.

4.2.4.5 Red de Derivaciones Intra y Extra Provinciales. Compras Urgentes de Medicamentos o Prótesis.

Es necesario destacar que una parte sustancial del gasto que realiza el Consejo Provincial de Salud Pública, por prestaciones que demanda a otros efectores, no respeta las condiciones y etapas de registro que establece la ley de Administración Financiera, en cuanto a no poder efectuar gastos sin que haya partidas presupuestarias reservadas, y compromiso previo a la emisión de la Orden de Compra.

El sistema de derivaciones, regulado según Resolución del Consejo Nº 2876/01 establece que una vez realizada la prestación, se remite la facturación y documentación respaldatoria requiera al Nivel Central del Organismo, quien procede a su cancelación, previa auditoria. Es en este momento cuando por primera vez el Sistema Presupuestario registra el gasto, en donde que no se identifica ni el tipo de prestación, ni el Hospital que generó el gasto realizado. Tan sólo se imputa el gasto en función del objeto (servicios médicos).

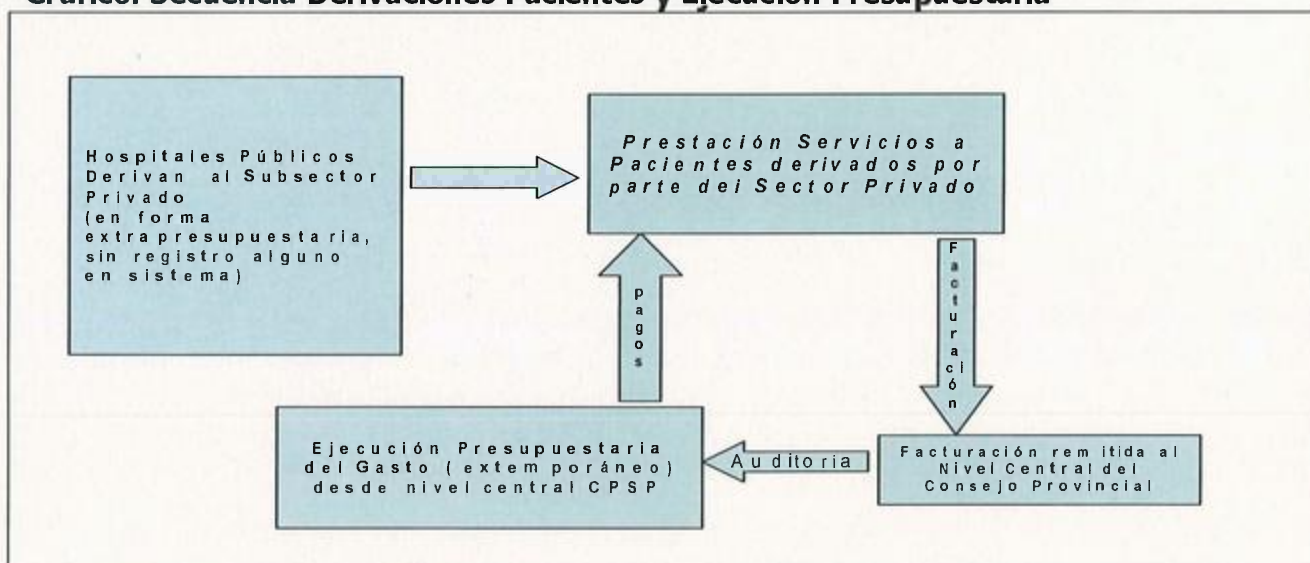
Poder imputar el gasto requiere de contar con partidas presupuestarias y cupos financieros otorgados desde el Ministerio de Hacienda para dicho motivo. Los Hospitales no cuentan con parámetros presupuestarios, ni límites para requerir prestaciones.

Este proceso y su diseño genera que una parte sustancial del gasto del Consejo Provincial de Salud Pública no tiene tratamiento presupuestario en el Ejercicio que se devenga el mismo, con las distorsiones que produce en el sistema de información y las decisiones que del mismo se tomen.

Cabe aclarar que según informes de gestión de la Dirección de Auditoría y Prestaciones Extra hospitalarias, el gasto mensual promedio por prestaciones de pacientes derivados es de Pesos Un Millón Cuatrocientos Mil (\$1.400.000), y durante el Ejercicio 2008 no fueron imputados facturaciones correspondientes a prestaciones realizadas entre los meses comprendidos entre Septiembre y Diciembre inclusive.

Similar situación presenta el Consejo Provincial de Salud Pública en cuando a las adquisiciones de Prótesis y Medicamentos. Solicitudes por parte de cada servicio de los Centros Asistenciales se centralizan y se tramitan en función de la disponibilidad financiera y presupuestaria con que cuenta el Organismo. Pero razones de urgencia, o por resoluciones judiciales se efectúan compras en forma Extrapresupuestaria. Excepciones que según se desprende del Sistema de Administración Financiera y Control se transforman en regla. Gastos de un Ejercicio se imputan luego en el otro, generando distorsión en la información, incumpliendo a los principios de claridad, oportunidad e integralidad del Presupuesto, así como inobservancia a las etapas de registro establecidas.

Grafico: Secuencia Derivaciones Pacientes y Ejecución Presupuestaria



4.2.4.6 Reapropiación de Gastos comprometidos no devengados al cierre de cada Ejercicio.

La ley de Administración Financiera establece que todo gasto no comprometido y no ordenado al cierre del Ejercicio anterior deberá reapropiarse con cargo al Ejercicio vigente. Esto implica que trámites con Orden de Compra emitida, con insumos entregados y hasta utilizados, que por alguna razón no fueron liquidados (orden de pago emitida para ser abonada luego por Tesorería del Organismo) vuelven a afectarse en el Ejercicio siguiente, lo cual disminuye el saldo real disponible, y lleva a distorsionar la información, ya que un gasto devengado en un Ejercicio que por alguna

razón no pudo finalizarse el trámite administrativo, se debe reflejar en los Estados Contables del siguiente Ejercicio, en el cual no fue utilizada la compra involucrada en tal operación.

Así, una licitación por ambulancias, medicamentos o cualquier otro bien, que hubiese llegado hasta la etapa del compromiso, debe al reapropiarse en el año siguiente, como gasto del próximo.

Si bien el Sistema Presupuestario rionegrino claramente establece que el gasto se produce en el momento de su devengamiento, no menos cierto es que el saldo presupuestario surge luego de computar el compromiso de créditos. Esto genera dos distorsiones fundamentales en la herramienta básica de gestión económica y financiera:

- No se puede apreciar de una manera u otra cuando efectivamente fue utilizado el bien o servicio adquirido.
- La Formulación del Presupuesto es previa a la información en cuanto el importe que asciende la totalidad de los compromisos no ordenados. Este importe además está condicionado a restricciones financieras que surgen de los cupos financieros para registrar el devengamiento que desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que se establecen en función de la efectiva disponibilidad de recursos

Este procedimiento de reapropiación tiene significativa importancia, dado el volumen de partidas que demanda, y que en la práctica no deja de ser una limitación presupuestaria, ya que se tiene que imputar gastos ya realizados en detrimento de gastos a realizar. Su incidencia porcentual sobre el Presupuesto destinado a gastos de funcionamiento es relevante, según se puede observar en el siguiente cuadro:

EJERCICIO	PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO CPSP	EJECUCIÓN PARTIDAS FUNCIONAMIENTO (EXCLUYE GASTOS EN PERSONAL)			
		Compromisos	Ordenados	\$ a Reapropiar	% Monto reapropiado sobre Pres Vigente
2006	84.132.425,56	74.818.720,96	66.966.667,01	7.852.053,95	
2007	112.688.213,71	99.827.771,78	84.226.426,91	15.601.344,87	6,97%
2008	136.530.177,87	119.897.473,81	107.555.571,97	12.341.901,84	11,43%
2009*	124.766.678,77	102.499.192,34	85.625.912,70	16.873.279,64	9,89%

* datos y ejecución al 30/9/09

4.2.4.7 Programación Financiera y Física en la Ejecución Presupuestaria

La Programación Financiera se realiza en forma centralizada, administrada desde otra Jurisdicción (a través de los cupos financieros) y alejada de la gestión diaria de los Centros Asistenciales. Se efectúa en forma trimestral teniendo en cuenta los compromisos y ordenados que se estimen realizar en la Ejecución Presupuestaria bajo el marco legal y contable del Sistema de administración Financiera y Control (SAFYC).

Es importante destacar que no se efectúa en el Organismo Programación Física de la Producción. Esta carencia es la que hace más evidente la necesidad de superar las limitaciones en la calidad de información que surge en función de los compromisos no devengados en cada Ejercicio.

4.2.4.8 Gestión de Recursos Humanos:

Si bien cada Hospital Área Programa está facultado para administrar su Presupuesto, incluyendo en este aspecto la administración de los recursos asignados para el gasto en personal, se observa que el mismo está fuera del manejo hospitalario, e incluso del Consejo Provincial.

El Organismo no cuenta con herramientas para su gestión de Recursos Humanos, salvo pequeñas medidas. (Tales como distribuir horas extras o puntos de guardias dentro de ciertos límites). Políticas de remuneración, de incentivos están sujetas a la política salarial definida en ámbitos ajenos a la gestión del Ministerio. (Las pautas salariales, si bien son estudiadas con el Organismo, no son definidas por este). Cada designación o propuesta de empleo esta condicionada a la aprobación del Gobernador de la Provincia, previa intervención del Consejo Provincial para la Reconversión de la Función Pública.

Los programas presupuestarios no contemplan la asignación del gasto que en Recursos Humanos que demanda su implementación. No se indica el gasto en personal que demanda la gestión de cada uno de las actividades que se realizan.

En los hospitales, así como en el resto del Organismo no existe evaluación de desempeño que pondere niveles de eficiencia por parte del Personal.

En los Ejercicios analizados, se observa que el Presupuesto Original nunca fue suficiente para atender al gasto en Personal. De acuerdo a pautas de formulación se establece un límite al monto asignado, que se ve superado por una realidad presupuestaria que indica que el gasto real superó (Ejercicios 2005-2009) las estimaciones que fueron realizadas, sin que haya, mas allá del algún cálculo incremental, razones para fundamentar el importe que se estima conveniente afectar en recursos humanos para que las políticas del Organismo sean implementadas de la mejor manera.

4.2.4.9 Cuadro resumen del proceso de Ejecución Presupuestaria

ASPECTO	CARACTERISTICAS	OBSERVACIONES	IMPACTO
Gastos de Funcionamiento Hospitales	Sin Presupuesto como Herramienta de Gestión	Representa un porcentaje superior al 40% del total del Gasto del Consejo	Sin Parámetros ni límites de Gestión, en cuanto a Ejecutar en función de créditos autorizados y metas previstas
		El registro presupuestario se realiza con la rendición de egresos al Nivel Central, y por dicho monto. Solo Rentas Generales.	Distorsión entre el gasto real y el gasto registrado
		No tiene registro el gasto por Fondos de Recaudación propia	Gastos sin tratamiento presupuestario
Compras Centralizadas	Ejecución directamente desde el Nivel Central	Registro parcial en cuanto a oportunidad y magnitud	Distorsión de la información para la toma de decisiones
	Razones de Urgencia o Imperativos Judiciales derivan en compras sin respetar etapas de registro		Gasto real superior al registrado
Derivaciones al Subsector Privado	Hospitales derivan al Subsector, quien factura las prestaciones al nivel central	Sin respetar etapas del gasto.	Distorsión en la información. Gastos sin contabilizar la utilización de los créditos presupuestarios disponibles
		Sin evaluar la existencia o no de créditos presupuestarios para tal fin	Gasto Anual real superior al registrado
			El presupuesto se ajusta al gasto
Planes Nacionales	Ciertos Programas que surgen de Convenios con el Gobierno Nacional (Programas Médicos Comunitarios, Plan Nacer, Pro-fe)	No tienen tratamiento presupuestario	Distorsión de la información, no incluye ciertos recursos nacionales, ni el gasto que se efectúan con los mismos
		Registro formal de las Rendiciones que los Hospitales elevan al Nivel Central, sin información del destino del gasto	Ciertos Gastos y Recursos se incorporan en el Ejercicio que se rinden, no cuando se ejecutan (Plan Nacer)
Programación Física	Registro de Productos Finales e Intermedios que se elaboran durante la Ejecución	No se realiza	Imposibilidad de medir producción
Programación Financiera	Se detalla en forma trimestral montos a comprometer y a devengar, así como los Recursos estimados	Centralizada desde el Nivel Central	Imposibilidad de analizar el grado de cumplimiento de metas
		No incluye al funcionamiento hospitalario	Imposibilidad de evaluar criterios de eficacia, economía y eficiencia.
		Sujeta a restricciones impuestas desde el Ministerio de Economía (Recaudación Provincial)	Información apenas parcial
Recursos Propios	Fondos provenientes de Facturación y Cobro a las Obras Sociales	No se registra la Ejecución del Recurso, en cuanto a su Devengamiento y Efectivo Cobro	Limita la capacidad de auto administrarse por parte del CPSP
			Distorsión Información, no se incluye en el análisis la totalidad de los recursos con que cuenta la ejecución presupuestaria del Organismo

4.2.5 Evaluación y Control de la Ejecución Presupuestaria

Existe una total desconexión entre la gestión, la ejecución presupuestaria realizada y el grado de alcance de las metas oportunamente planteadas.

No existe registro que permita analizar cumplimiento o no de las metas, calidad y magnitud de desvíos, posibles causas etc. El proceso de ejecución, evaluación, análisis de desvíos y control de las metas previstas es un proceso parcial, sin sustento en la herramienta presupuestaria. Se describen en el momento de la formulación presupuestaria metas que luego no se pueden comprobar a través de los instrumentos de gestión existentes el logro de las mismas, y bajo que condiciones de eficiencia. Es necesario reiterar que casi la mitad de las partidas para gastos de funcionamiento están destinadas a los Centros Asistenciales, que no cuentan con sistemas de información presupuestaria, ni consolidan su gestión en los programas provinciales.

El control es un proceso que tiende a verificar la legalidad de las operaciones realizadas, sin extenderse más allá de un control formal y numérico.

5. CONCLUSIONES

El Consejo Provincial de Salud Pública presenta un sistema presupuestario que no responde a las necesidades de ser una herramienta de gestión económica y financiera.

Si bien en aspectos formales se ajusta a la técnica de Presupuestos por Programas, lejos está de cumplir con las características de los mismos. Presenta fragmentación entre gastos que se realizan desde el Nivel Central y aquellos que realizan los Centros Asistenciales, cuando debieran estar unificados bajo un mismo programa, así como la ausencia total de asignación a cada categoría programática de las partidas de personal correspondientes, aun cuando estas últimas resultan las más significativas en el total del monto total asignado.

En vez de ser una herramienta y un límite en cuanto a la facultad de orientar el gasto y su destino, el Presupuesto se ajusta en función de lo efectivamente adquirido, adaptándose el Presupuesto a la Gestión y no la Gestión a los parámetros establecidos para el desarrollo de las políticas a ejecutar, según los créditos autorizados por la ley de Presupuesto.

El Sistema permite apenas identificar el gasto según el objeto del mismo, y en cierta medida el destino, teniendo en cuenta la imputación que se realiza en la Estructura Presupuestaria. Aunque esto último es una información deficitaria, ya que no toda la totalidad de las erogaciones son imputadas en el Ejercicio que se devengan.

A su vez, es de destacar la absoluta ausencia de esta herramienta en la gestión administrativa en el interior de cada uno de los Hospitales. Es decir, los hospitales no cuentan con sistemas presupuestarios al cual ajustarse.

Resulta imperioso adaptar el marco legal vigente a la naturaleza y características del Consejo, que permita a los Consejos Locales de Salud ejercer plenamente la facultad de administrar las partidas presupuestarias que se les asignen.

En síntesis, es necesario modificar la implementación que hoy presenta el Organismo del Presupuesto por Programas, ajustando su diseño a las características propias de esta técnica, respetar los principios presupuestarios que la doctrina señala, así como instrumentar cambios en las normas que permitan aplicar al mismo en todos los Hospitales Área Programa.

Una vez cumplimentado estas modificaciones, se debe avanzar en el desarrollo e implementación del Sistema de Presupuestos por resultados, utilizando para ellos los indicadores y sistemas de costeo más convenientes para que la gestión económica y financiera del Consejo tenga elaborado fines concretos, con medios explícitos para su logro, así como una adecuada ponderación de los recursos necesarios para su consecución.

El Organismo debe trabajar en definir metas precisas, analizar su grado de cumplimiento y eventuales desvíos de las mismas, pero también evaluar el impacto que las políticas públicas sanitarias tienen en la Sociedad en cuanto cuidado, promoción, protección y recuperación de la salud, a través de indicadores que expresen los resultados alcanzados.-

Este desafío implica un cambio sustancial en la Gestión de la Organización, en donde, tal como lo expresan Spadafora y Góngora (2003), debe tenerse en cuenta que es un proceso político en donde es indispensable lograr adhesiones, incorporar a todos los integrantes del Consejo en la

planificación del cambio, tomando conciencia de que para que el éxito sea una realidad se debe alcanzar una visión compartida, internalizar las reformas a través de un profundo convencimiento de que se trabaja en la dirección correcta, que permita mas y mejores servicios de salud en función de una gestión que debe priorizar la eficiencia y efectividad en el uso de sus recursos.

Tras años de mantener un estado de situación, promover e implementar medidas transformadoras asume las características propias de una tarea compleja, pero como bien señala Sarlo (1994): "Lo existente es la condición de una acción futura, no su límite".

6 BIBLIOGRAFIA

- ALE, Miguel Ángel, Manual de Contabilidad Gubernamental (Ediciones Macchi, 1994).-
- ARNILLAS Federico, PRESUPUESTO POR RESULTADOS Actividades prioritarias a favor de la Infancia y Presupuesto participativo Documento de Trabajo(Julio 2007).-
- ATCHABAHIAN, Adolfo "Régimen Jurídico de la gestión y del control en la Hacienda Pública"(Ed. Depalma, 1999)
- BONNEFOY Juan Cristóbal ¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina?: La transición de un presupuesto por resultados a una Gestión por desempeño" Revista Nº 40 ASAP. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Publica (Octubre 2005)
- CHECURA CARLOS, Programación y Administración Presupuestaria (1971,C.F.I)
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – GOBIERNO DE CHILE –"Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena". Octubre 2003
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto. La Gestión para Resultados y el Presupuesto por Resultados en América Latina y el Caribe. XXI Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Santiago de Chile, Chile ,26 al 29 de enero 2009
- GUZMÁN Marcela, Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: la experiencia chilena X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
- JARACH DINO, Finanzas Públicas y Derecho Tributario (A Perrot, 1999);
- LAS HERAS MARIO, Estado Eficiente, Administración Financiera Gubernamental, un Enfoque Distinto, Segunda Edición, 2008, Editorial Librería Editorial.
- MAKÓN Marcos "El Modelo De Gestión Por Resultados en Los Organismos De La administración Pública Nacional". Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado (2003).
- MAKÓN Marcos: "La Gestion Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo. Subsecretaria de la Gestion Pública, Secretaria General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo(Junio de 2005).-
- MAKÓN Marcos Hacia la formulación de un modelo de gestión pública – Análisis crítico – XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público – Junio 2003 – La Habana – Cuba
- MAKÓN Marcos – Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria – Revista No. 20 ASAP, reproducido en el documento de la Secretaría de Hacienda "Sistema Presupuestario en Argentina" (2003)
- MAKÓN Marcos: Gestion por Resultados en la Argentina. Lecciones y Aprendizajes. AMEFPF (Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Publico, 2002)
- MAKÓN Marcos "La Gestión Orientada a Resultados, El Presupuesto Público Y Los sistemas administrativos De Apoyo" XX SEMINARIO NACIONAL DE RESUPUESTO PÚBLICO Buenos Aires - 2006
- MARCEL MARIO, Presupuesto por Resultados en América Latina: ¿moda burocrática o nuevo paradigma en gestion publica? XII Forum Nacional de Secretarios de Estado de Administración, Florianópolis, Brasil, Noviembre 27, 2008.
- MARCEL Mario, Gestion Burocrática y Gestion por Resultados. Experiencia internacional. Taller de Gestion, Río de Janeiro, Febrero de 2006
- MARCEL Mario, Gestion y Presupuesto por Resultados. Curso Nacional de Efectividades el Desarrollo PRODEV-Secretaría Técnica de la Presidencia San Salvador, 23-24Marzo2006
- MARCEL Mario "Presupuesto por resultados: aspectos conceptuales y Experiencias Internacionales" Taller Nacional de Efectividad en el Desarrollo para Ejecutivos de Alto Nivel MEF-prodev Lima, Perú, 26 de Marzo de 2007

- MARÍN, Jaime Fernando la priorización de estrategias en los modelos de gestión por resultados. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE LA REPUBLICA DEL PERÚ. Implementación Presupuesto por Resultados. Plan de Trabajo (2007)
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. "Proyecto de presupuesto por programas para 2004-2005 Contribuciones para 2004-2005".- 56ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD, 17 de Mayo de 2003
- PETREI HUMBERTO, Presupuesto y Control, Pautas de reforma para América Latina, Banco interamericano de Desarrollo, 1998;
- RODRÍGUEZ, Roberto Mario "Los Costos en el Sector Público", (Ed. Errepar, 2006).-
- SARLO, Beatriz: Escena de la vida posmoderna (Ed. Ariel, 1994)
- SPADAFORA Santiago y GONGORA, Norberto: Gestion del Cambio Organizacional (Documento de Trabajo, ISALUD, 2003)
- VEGA Susana – Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia Argentina – XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público – Lima – Perú – abril de 2005
- ZAFFARONI Santiago Guillermo, " Manual de Contabilidad Estatal y de los sistemas de control de la Hacienda Pública " (Editorial Depalma año 2001)