



Dirección de Descentralización e Inversión Pública

RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROGRAMA PRESUPUESTAL MUNICIPAL

Octubre 2015

1. Introducción.

Uno de los principales desafíos del Gobierno Nacional es avanzar en el proceso de descentralización, especialmente en el fortalecimiento del desarrollo de los Gobiernos Municipales.

En este sentido, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, desarrolla una línea de trabajo que tiene como objetivos contribuir al fortalecimiento de los Municipios y promover un uso eficiente de los recursos.

El objetivo de este documento es apoyar el proceso de elaboración del Presupuesto Municipal, brindando herramientas y recomendaciones acordes a la normativa vigente (constitucional y legal), con una mirada integral, centrada en resultados, que favorezca la planificación y capacidad de los Municipios de operar de acuerdo a objetivos y metas.

A su vez, se presenta una síntesis del marco de referencia de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), insumo relevante para el desarrollo de las capacidades institucionales, incorporar herramientas e instrumentos de gestión.

Se trata que los Municipios tomen contacto con conceptos, técnicas, herramientas y mecanismos normativos que se aplican en materia de planificación y presupuesto, en el entendido que es un proceso de mejora continua de su gestión.

2. Gestión para Resultados en el Desarrollo.¹

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es una metodología de creciente desarrollo en los países de América Latina. Constituye un marco de referencia que promueve la incorporación de la mejora de gestión en los organismos del sector público.²

Uno de los pilares de la GpRD es la planificación por resultados y cómo esta permite elaborar un presupuesto orientado a la obtención de resultados.

A continuación se realiza una breve descripción de recomendaciones de uso de herramientas e instrumentos relacionadas con GpRD:

- **Identificación de problemas y caracterización de situación de partida.** Uno de los pilares para que opere realmente la gestión para resultados, es que se realicen buenos diagnósticos de situación de partida (caracterización de la localidad y su área de influencia - población objetivo, servicios, acceso), para lo cual se aplican instrumentos y herramientas de análisis de problemas, identificación de necesidades.³ Una técnica muy difundida es la elaboración de un **árbol de problemas**, que permite identificar el *problema central* (que a priori muchas veces no está tan claro) y las *Causas* y *Efectos* que dicho problema afecta. Esta herramienta permite llegar rápidamente a objetivos, dado que la traducción en acción para superar cada problema identificado, así como causas y efectos se traducen en objetivos y acciones a emprender. Otras herramientas de planificación estratégica, que tienen amplia difusión y aplicación son el **análisis de involucrados** y la **matriz FODA** (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), entre otras.
- **Plan Municipal Quinquenal:** Los planes de mediano y corto plazo en general se realizan aplicando herramientas de **planificación estratégica**, considerando el entorno de restricciones legales, económicas y políticas. Implica identificar la Misión del Municipio, su visión de mediano plazo y su estrategia. El diagnóstico de partida que permite identificar y priorizar problemas y necesidades a resolver, se continúa trabajando hasta lograr elaborar un plan estratégico.
En el caso de los Municipios todos los avances que se vayan logrando en el proceso de planificación se pueden ir incorporando en el Plan Municipal Quinquenal, con un horizonte de 5 años – al 2020.
El Plan Municipal Quinquenal contiene los **objetivos estratégicos** que se orientan a la definición de los resultados esperados, definen las variables críticas para medir el desempeño y facilitan el establecimiento de cursos de acción prioritarios. El documento debe contemplar varias áreas de interés, no sólo infraestructura, sino también aspectos de participación social, rendición de cuentas, prospectiva, desarrollo territorial, entre otros.

¹ Esta metodología es promovida por el BID y hay disponibles cursos gratuitos de GpRD en plataformas abiertas (EdX) y algunas de ellas específicamente para Gobiernos Subnacionales. Asimismo se puede profundizar en estos conceptos en la publicación: “Gestión para Resultados en el Desarrollo”. García López, Roberto & García Moreno, Mauricio BID. 2010. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

² En Anexo se incorpora una breve descripción del modelo de GpRD que clarifica conceptos y cómo se encadenan en términos de construcción de cadena de valor público.

³ El Observatorio Territorio Uruguay de la OPP (www.otu.opp.gub.uy) pone a disposición información de la situación de los departamentos y Municipios a través de un conjunto de estadísticas e indicadores seleccionados.

Lo que es observable en general, es que cuanto más desarrollado sea el proceso de planificación en una organización, podrá contar con mayores posibilidades de negociar y obtener recursos, se puede identificar socios y alianzas potenciales y aumentar la eficacia en el logro de los propósitos.

- **Plan Operativo Anual (POA):** La planificación operativa se diseña con un horizonte temporal relativamente cercano, con objetivos concretos y actividades orientadas a metas y compromisos internos del Municipio. El Plan Operativo traduce conceptos generales en cifras, pasos concretos y objetivos evaluables en el corto plazo; incluye **indicadores de desempeño, metas, actividades e insumos necesarios**⁴. Por ejemplo, si se aspira a mantener en condiciones al menos el 80% del alumbrado público, deberían identificarse cuántas luminarias e insumos son necesarias para poder hacerlo, y realizar una estimación (presupuesto) de los insumos estimados.
- Los **compromisos de gestión** son un documento que se elaboran a partir de las metas acordadas entre las partes que suscriben el compromiso, sobre la base de los procesos de producción de bienes y servicios de las organizaciones. Constituyen estímulos para una mejor eficiencia en el uso de los recursos, establece resultados y responsabilidades. En esta primera etapa se espera que los compromisos de gestión reflejen el cumplimiento de metas de gestión referidas, por ejemplo a la elaboración de un plan operativo anual, la concreción de una audiencia pública, etc.
- Los **indicadores de desempeño** constituyen el medio para hacer un monitoreo de la ejecución de los planes municipales, y si corresponde, realizar medidas correctivas. Por ejemplo, un indicador sobre el fomento de la participación social, puede ser el número de audiencias públicas, cabildos abiertos, sesiones públicas del Concejo, y otros mecanismos de promoción de la participación ciudadana, realizadas.
- **Informes de Avance de Gestión:** en una lógica de gestión para resultados, se elaboran informes periódicos sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Reflejan el grado de avance de los indicadores de desempeño previstos en la planificación y del uso de los recursos.

3. Presupuesto.

Durante el proceso de planificación y elaboración del presupuesto, los gobiernos deben hacer frente o responder a demandas legítimas de los diferentes sectores de la sociedad, poniéndose en juego relaciones de poder que disputan muchas veces intereses y objetivos disímiles y hasta opuestos. Estas negociaciones se realizan en el marco de

⁴ Uno de los instrumentos más difundidos para elaborar un POA es la metodología de marco lógico – ver Metodología para la formulación y evaluación de programas y proyectos. CEPAL. Manual N° 42 (2005). Ortegón; Pacheco; Prieto; disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf;jsessionid=7A3C7C7A4A1E45A27950B78DAB C54227?sequence=1



presupuestos restringidos y en parte heredados, que deben ser tomados como bases válidas, frecuentemente no revisables, que limitan las posibilidades de acción.

Existen diversas aproximaciones a la definición del Presupuesto y todas ellas deben ser tenidas en cuenta en el momento de su elaboración.

Un presupuesto es, simultáneamente:

- un documento que recoge previsiones de ingresos y estimaciones de gastos que se espera gestionar durante el período de gobierno;
- un plan de acciones y actividades, con los gastos que se derivan de las mismas y los recursos que se requieren, que se formula para lograr ciertos objetivos y que se expresa en términos monetarios;
- la expresión financiera del Plan Quinquenal.

Los presupuestos son un instrumento de gobierno, que permite en su ejecución la redistribución del producto generado. Por tanto, orienta la actuación pública y determina el acceso por parte de la ciudadanía a los bienes y servicios públicos.

A continuación se describen brevemente las etapas del ciclo presupuestario.

A. Elaboración

Los Gobiernos Departamentales elaboran sus presupuestos quinquenales (art. 223 de la Constitución) los cuales incluyen la elaboración de un Plan Departamental Quinquenal, que surge a partir de un proceso en el cual el Intendente acuerda con su equipo de gobierno y los Concejos de los Municipios correspondientes, los lineamientos estratégicos, los objetivos y las metas para el período de gobierno.

Conjuntamente con el Plan Departamental Quinquenal se elabora el presupuesto financiero correspondiente, que integra las proyecciones de ingresos y gastos para el período.

La iniciativa presupuestaria es del Intendente y de acuerdo a lo que indican los plazos constitucionales, el presupuesto se remite a consideración de la Junta Departamental dentro de los primeros 6 meses de gobierno.

Respecto a la forma de presentación, los artículos 214 y 215 de la Constitución, establecen que los presupuestos públicos son quinquenales y que deben presentarse bajo la definición de presupuesto por programa, con la siguiente estructura⁵:

- a) Los gastos corrientes e inversiones distribuidos por programas.
- b) Los escalafones y sueldos funcionales por programa.
- c) Los recursos y la estimación de su producido.

⁵ El artículo 222 de la Constitución identifica los artículos que son de aplicación para el gobierno nacional, que son aplicables a los gobiernos departamentales (artículos 86, 133, 214, 215, 216 y 219). El artículo 86 refiere a la gestión de recursos presupuestales (creación, supresión de empleos y servicios públicos, la financiación y modificación de dotaciones, autorización de gastos y en general todo lo que signifique un gasto para el Tesoro Nacional debe estar asociado a ingresos) lo cual se hará a través de leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la sección XIV (artículos 214 en adelante).



d) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

De acuerdo a las ordenanzas del Tribunal de Cuentas⁶ números 76 y 84, los programas presupuestales deben presentarse abiertos por ingresos (origen nacional o departamental), y por gastos (a nivel de grupo y objeto de gasto). El Programa Presupuestal Municipal, debe ser presentado con la misma apertura.

B. Aprobación

El plazo constitucional que tiene la Junta Departamental para la consideración del proyecto de presupuesto es de 4 meses una vez recibido. En este plazo se deberá estudiar y aprobar provisoriamente el proyecto de presupuesto, ya que para su aprobación definitiva debe contar con el informe del Tribunal de Cuentas.

La Junta Departamental no puede incrementar el déficit proyectado, o sea, no puede incrementar gastos ni tampoco puede crear cargos. La Constitución habilita a modificarlo pero sin incrementar el monto de gastos totales (art.225).

Vencido el plazo, si no es aprobado por la Junta, el proyecto de presupuesto se entiende rechazado (art.226 de la Constitución).

Los presupuestos aprobados se comunican al Poder Ejecutivo para que sean incluidos a título informativo en los presupuestos respectivos y al Tribunal de Cuentas (art.227 de la Constitución).

C. Ejecución

La ejecución presupuestal consiste en implementar los programas de gobierno de acuerdo al presupuesto aprobado y se rige por lo dispuesto en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). El presupuesto quinquenal se aprueba en períodos anuales. Esta distribución anual, es lo que se denomina “asignación presupuestal” de acuerdo al art. N°13 del TOCAF.

Cada programa tiene un presupuesto aprobado a nivel de objeto de gasto; según clasificador de gastos aprobado por la Contaduría General de la Nación⁷, aplicado a los gobiernos departamentales de acuerdo a la Ordenanza N°76 del Tribunal de Cuentas. Estos créditos asignados son el límite para la ejecución anual, si existiesen variaciones se deben comunicar a la Junta Departamental.

El Municipio tiene atribución de ordenar gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal, de acuerdo a la disposición vigente del gobierno departamental. La ordenación de gastos se realiza por mayoría absoluta de los

⁶ Disponibles en página web del Tribunal de Cuentas.

⁷ Disponible en: https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/358/1/objetos_gasto_descripcionlarga.pdf



integrantes del Concejo Municipal, dentro de la que deberá estar el voto de quién esté ejerciendo la función de Alcalde (Ley 19.272 art 12).

A medida que se realizan gastos de bienes y servicios se van imputando en el sistema contable, el que va rebajando los créditos asignados anuales.

Los Municipios deberían disponer de información financiera oportuna y confiable de la ejecución presupuestal municipal y procurar la ejecución efectiva del presupuesto aprobado.

D. Rendición de cuentas y modificaciones presupuestales.

La Rendición de cuentas y Balance de ejecución presupuestaria se realiza finalizado el año presupuestario y compara los gastos reales con los gastos programados (art. 214 de la Constitución). Los gobiernos departamentales remiten a la Junta Departamental dentro de los 6 meses vencido el ejercicio anual, que coincide con el año civil, su Rendición de cuentas y Balance de ejecución presupuestal.

La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, Ley 19.272, en su artículo 13 establece que el Municipio deberá:

- Rendir cuentas anualmente ante el Gobierno Departamental de la Aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal (numeral 18).
- Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrolla en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros (numeral 19).

4. Financiamiento de gobiernos municipales.

El financiamiento de la gestión de los Municipios se establece en el art. 19 de la Ley 19.272.

Por un lado, los Municipios se financian a través de las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a los Municipios en los presupuestos quinquenales y de las cuales los Municipios son ordenadores de gastos con los límites que aquel fijará (numeral 1).

Por otro lado, con los recursos del Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal cuyo destino son los Programas Presupuestales Municipales que se distribuye de la siguiente manera (numeral 2):

- A) 10% del monto anual se distribuye en partidas iguales para todos los Municipios del país;
- B) 75% del monto anual se distribuye de acuerdo a criterios establecidos por la Comisión Sectorial prevista en el literal B) del artículo 230 de la constitución.



- C) 15% se destinará a proyectos y programas sujetos a cumplimiento de metas que emerjan de compromisos de gestión celebrados entre los Municipios y los Gobiernos Departamentales.

Otra fuente de financiamiento posible para los Municipios son las “donaciones o legados que se realicen a los Municipios, los que podrán ser destinados a obras o servicios que el mismo decida, salvo que tengan destino específico” (numeral 3).

El Gobierno Departamental debe proveer los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal (Ley 19.272 art.20).

Las partidas anuales del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal con destino a los Programas Presupuestales Municipales son asignadas en el **proyecto de ley de presupuesto quinquenal 2015-2019** art. 623, que plantea:

a. \$ 100.000.000 (ajustables por IPC) que se distribuyen en partidas iguales entre todos los Municipios del país⁸.

b. \$ 300.000.000 (2016); \$ 455.000.000 (2017); \$ 632.000.000 (2018); y \$ 750.000.000 (2019). Ajustables por IPC. Se distribuyen de acuerdo a criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización y se destinarán a proyectos y programas aprobados por la misma. En ningún caso podrá afectarse esta partida a gastos emergentes de recursos humanos ni podrá asignarse más del 40% del monto correspondiente a cada Municipio a la financiación de otros gastos de funcionamiento.

c. \$ 45.000.000 (2017); \$ 68.000.000 (2018); y \$ 150.000.000 (2019) - ajustables por IPC, destinadas a proyectos y programas financiados, sujetas al cumplimiento de metas que emerjan de los compromisos de gestión celebrados entre los Municipios y los Gobiernos Departamentales suscritos y evaluados conforme a los criterios establecidos por la Comisión Sectorial prevista en el literal B) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República.

El proyecto de ley faculta al Poder Ejecutivo a habilitar proyectos de inversión con los literales b y c del artículo mencionado, a propuesta del Congreso de Intendentes y previo informe favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

⁸ A tales efectos se incrementa la partida asignada por el artículo 760 de la Ley N° 18719 - 27/10/2010.

5. Síntesis y recomendaciones para la formulación presupuesto municipal 2016-2020.

5.1. Los Gobiernos Departamentales elaboran sus planes departamentales quinquenales y el presupuesto quinquenal correspondiente, de acuerdo a lo establecido por el artículo 214 de la Constitución: los recursos y la estimación de su producido, los gastos corrientes e inversiones distribuidos por programa, los escalafones y sueldos por programas y las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

5.2. Los Gobiernos Departamentales asignan partidas presupuestales a los Municipios identificando para ello un Programa Presupuestal específico (art.19 Ley 19.272), incluyendo todas las partidas presupuestales y fuentes de financiamiento, una de las cuales es el Fondo de Incentivos para los Gobiernos Municipales (FIGM).

5.3. Los montos asignados a los Programas Presupuestales de los Municipios deben ser mayores o iguales que los fondos previstos para dicho Municipio través del FIGM. Deberá tenerse en cuenta, en la elaboración del Programa Presupuestal Municipal que el monto total de los créditos presupuestales asignados deberá ser mayor que los ingresos que se recibirán desde el FIGM.

5.4. Los recursos dispuestos por el literal A) del FIGM no tienen un destino determinado por Ley.

5.5. Los Municipios destinarán los recursos del literal B) del FIGM preferentemente a inversiones. El proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 art. 623, establece que no puede afectarse a la partida del literal B) a gastos de recursos humanos ni podrá asignarse más del 40% a la financiación de otros gastos de funcionamiento. Por tanto el total de los créditos presupuestales asignados a Inversiones debe superar el 60% de los créditos asignados al Municipio por concepto de literal B).

5.6. Las partidas del literal C) se destinarán a proyectos y programas sujetos a cumplimiento de metas que emerjan de compromisos de gestión celebrados entre los Municipios y los Gobiernos Departamentales. Se incluyen en el presupuesto quinquenal (a partir del año 2017) y su uso estará condicionado a su percepción.

5.7. Los gobiernos municipales elaborarán un **Plan Municipal Quinquenal** que refleje los objetivos estratégicos y resultados esperados en el quinquenio, así como la proyección de ingresos y gastos anuales correspondientes.

5.8. La planificación operativa anual (**Plan Operativo Anual**) deberá incluir metas anuales, indicadores de desempeño, productos esperados, actividades y recursos disponibles asociados.

5.9. El presupuesto municipal se elabora de forma tal que permita cumplir con los objetivos y metas planteadas en los planes.

5.10. El FIGM puede utilizarse para financiar proyectos y programas que reciben financiamiento parcial del Fondo de Desarrollo del Interior (Inciso 3° del Art. 625 de la propuesta de Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019).

5.11. Los equipos técnicos de los gobiernos departamentales estiman los costos de las actividades, en base a su experiencia y memoria institucional, haciendo partícipe a los Municipios de su metodología de determinación, elaborando una propuesta de presupuesto por renglón presupuestal.

5.12. La proyección presupuestal de ingresos y gastos que se incorporen en los presupuestos municipales se realizará considerando los **clasificadores de gastos e ingresos** incorporados en las ordenanzas del Tribunal de Cuentas (N° 76 - gastos y la N° 84 - ingresos).

5.13. De acuerdo a la Ordenanza 84 del Tribunal de Cuentas, los recursos correspondientes al FIGM deben ser clasificados en el Presupuesto Departamental como un Ingreso de Origen Nacional sin destino específico.

5.14. Es recomendable que la proyección de ingresos estimados sean discriminados y expuestos por Municipio y literales del FIGM.

5.15. La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos en condiciones más ventajosas es un principio cardinal del sistema de descentralización (Ley 19.272 Art 3). Cada Municipio podrá ejecutar los recursos del FIGM de forma individual o regionalmente, en el marco de acuerdos con otros Municipios (Ley 19.272 Art 19).

Por dicho motivo podrá presupuestarse una misma obra, inversión o ciertos gastos de funcionamiento en forma parcial en cada uno de esos Municipios.

5.16. Los funcionarios que estén afectados exclusivamente al Municipio, si bien son funcionarios que están en el padrón del Gobierno Departamental, se deberían incluir en el programa presupuestal del Municipio, dado que son recursos humanos necesarios para que el Municipio cumpla sus atribuciones.

5.17. Se recomienda establecer ciertas normas generales, de ejecución o interpretación específicas para los programas municipales, tales como:

- Los recursos provenientes del literal C) del FIGM se incluyen en el presupuesto aunque su acceso es condicionado al cumplimiento de metas y compromisos, por lo que sólo podrá hacerse uso de los créditos en caso que se perciban.
- Establecer los límites aplicables a la ordenación de gastos por parte de los Municipios, recomendándose que estén referidos a los créditos presupuestales del Municipio. Alternativamente se pueden establecer por Resolución del Intendente.
- El Intendente tiene la exclusividad en materia de ordenación de gastos del Grupo 0, aun en caso de incluirse dentro del Programa Presupuestal Municipal dichos créditos.



- Previo a la realización de un gasto se requiere, en cualquier caso, la previa intervención del Contador Delegado del Tribunal de Cuentas (TOCAF).
- En caso que el Tribunal de Cuentas realice una observación de un gasto, siempre y cuando el Municipio entienda, en forma fundada, la necesidad de insistir o reiterar, enviará la solicitud en ese sentido al Intendente Departamental.
- En ningún caso se hará efectivo ningún pago sin la intervención previa requerida (salvo en caso de Fondos Permanentes o Fijos, Cajas Chicas o Partidas Especiales) de acuerdo a la normativa vigente.
- Las posibilidades del Municipio a realizar refuerzos o trasposos de rubro, dentro del propio Programa Presupuestal Municipal.

5.18. Los Municipios deberían elaborar **Informes de gestión semestrales** que permitan mostrar el avance de su planificación a través de los indicadores que permita visualizar el grado de cumplimiento de los resultados esperados, así como un grado de avance de ejecución del programa presupuestal. En dicho informe se incorporarán los ingresos estimados para el año, y los ingresos efectivamente recibidos, con una mirada integral (todos los ingresos exponiendo el origen).

ANEXO 1: GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es **“una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”**.

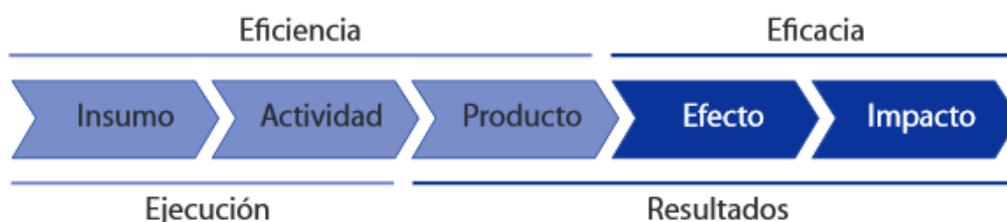
Un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración del Estado.

La implementación de la gestión por resultados requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos gubernamentales.

Estas innovaciones pueden requerir, entre otras cuestiones, modificaciones del marco legal e institucional de los gobiernos departamentales y municipales, reasignación y acuerdo de funciones y cometidos entre niveles de gobierno, capacitación permanente de los funcionarios públicos, alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión, así como estructuras organizacionales que promueven la coordinación y el trabajo en equipo. Todo ello conlleva procesos complejos de ensayo y error en los que intervienen varios actores: las autoridades de gobierno nacional, departamental y municipal, los gerentes y funcionarios públicos, el Congreso de Intendentes, los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

La GpRD es sobre todo una nueva forma de gestionar fondos públicos, que coloca el foco en la transformación social expresada en términos de resultados a alcanzar y de la conceptualización de una cadena de valor. Esto requiere transformar la cultura institucional imperante -que se reduce al mero cumplimiento de procedimientos-, y transitar a una gestión orientada a resolver problemas y obtener resultados.

En términos de “*cadena de resultados*”, la gestión se basa en relaciones de causalidad. El siguiente esquema muestra la secuencia natural en la generación de valor público:



El primer esfuerzo es identificar los problemas centrales de la población de la zona de influencia municipal⁹. Dado que los recursos son escasos, es importante por contar con instrumentos que permitan caracterizar y priorizar con criterios acordados.

Este enfoque difiere del tradicional, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados. El partir de problemas y resultados esperados, permite generar instrumentos para la fundamentación de los recursos asignados, y para poder conseguir recursos adicionales (por ejemplo, donaciones, trabajo voluntario, etc).

El GpRD además vincula la información financiera con la de productos y resultados esperados, lo cual promueve una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, fundamentada en evidencias que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y la sociedad civil.

Ciclo de la gestión para resultados en el desarrollo

El siguiente gráfico muestra el ciclo de la gestión para resultados en el desarrollo, considerando especialmente cómo y dónde se inserta el presupuesto y su financiamiento en el mismo. Allí se pueden identificar cuatro áreas principales: i) planificación, ii) presupuesto y financiamiento, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) monitoreo y evaluación.



Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no compartimentos estancos. En el modelo GpRD, la planificación y el presupuesto son parte de un proceso continuo y complementario, dado que no se debería planificar sin tener una aproximación de recursos disponibles, ni se debería presupuestar sin tener en cuenta

⁹ / En general, para la identificación y caracterización de los problemas se utilizan herramientas de Formulación y evaluación de proyectos, marco lógico. En particular, se recomienda la herramienta “*árbol de problemas*” dado que permite luego generar el árbol de objetivos para incorporar al plan.

lo que surge de la planificación; en otras palabras, el qué y el con qué deberían ir juntos. Asimismo, el monitoreo y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como de la fase de implementación, de producción de bienes y servicios. La identificación de los indicadores de desempeño es muy importante en la planificación, y los datos que nutren dichos indicadores se registran en los servicios públicos correspondientes.

Este modelo se visualiza a través de diferentes instrumentos que se están aplicando en la mayoría de los países de América Latina:

- **Plan Estratégico:** parte de un análisis de situación inicial (aspectos de contexto legal, organizacional y político), trabaja la definición de misión, visión; elabora una estrategia que se traduce en objetivos estratégicos para el período de gobierno, programas, planes operativos que incluyan metas anuales e indicadores/¹⁰.
- **Presupuesto por resultados:** es una nueva modalidad de formular el presupuesto, el cual se realiza luego de un proceso de planificación estratégica, o sea, parte de los resultados que se espera alcanzar, del plan operativo anual (POA) que se concibe en función de recursos que pueden estar disponibles. Siempre se genera un proceso de aproximaciones sucesivas entre los fondos disponibles y las metas deseadas.
- Los **compromisos de gestión** se elaboran a partir de las metas acordadas entre las partes que suscriben el compromiso, sobre la base de los procesos de producción de bienes y servicios de las organizaciones, constituyen estímulos para una mejor eficiencia en el uso de los recursos y su vinculación a los responsables por obtener resultados;
- Los **indicadores de desempeño** constituyen el medio para hacer un monitoreo de los planes de los gobiernos.
- **Rendición de cuentas:** en una lógica de gestión para resultados, las rendiciones de cuentas se realizan a través de informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Reflejan los indicadores de resultados previstos en la planificación.

El modelo GpRD tiene un gran potencial transformador en la medida que se incorporen los instrumentos en la gestión cotidiana de los gobiernos (a todo nivel); o sea, las metas deben ser apropiadas, sentidas por el grupo que las va a llevar adelante, porque allí es donde va a estar la focalizada la atención y los recursos.

Eso implica generar tiempo y espacio para la planificación, la búsqueda de apoyos para poder contar con buenos diagnósticos de situación de partida, lograr que los procesos y ciclos sean incorporados en los hábitos de los gestores, cualquiera sea el nivel en el que se desempeñan. Todas estas herramientas parten del supuesto que la construcción de la política pública es un proceso de aprendizaje continuo, de ensayo y error. Para ello muchas veces es necesario lograr que se concreten estudios específicos y técnicos previamente (estudios de mercado, de factibilidad o viabilidad técnica económico y social, ambientales, requerimientos técnicos para obras, entre otros).

¹⁰ Los procesos de planificación estratégica permiten avanzar en una lógica de gestión y presupuesto por resultados, dado que promueve lógicas de análisis e intercambio participativo en las diferentes instancias de planificación, monitoreo y evaluación de las acciones. Una de las herramientas más utilizadas en los procesos de planificación y formulación de proyectos es la matriz de marco lógico.



ANEXO 2 – NORMAS MENCIONADAS

De la Constitución de la República:

Artículo 86.- La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificaciones de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo.

Artículo 133.- Todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 6º del artículo 85 y artículo 86.

Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni, tampoco, disminuir los precios máximos propuestos.

Artículo 214.- El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

- A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
- B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
- C) Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial referida en el [artículo 230](#), asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no



compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.

Los Gobiernos Departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos recibidos por aplicación de este literal, con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados.

D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

Los apartados precedentes podrán ser objeto de leyes separadas en razón de la materia que comprendan.

El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

Artículo 215.- El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

Artículo 216.- Podrá por ley establecerse una Sección especial en los presupuestos que comprenda los Gastos Ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión periódica no sea indispensable.

No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

Todos los proyectos de presupuestos serán elevados a quien corresponda para su consideración y aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes.

Artículo 219.- Sólo se podrán enviar mensajes complementarios o sustitutivos en el caso exclusivo del proyecto de Presupuesto Nacional y sólo dentro de los veinte días a partir de la primera entrada del proyecto a cada Cámara.

Artículo 222.- Se aplicarán al Presupuesto Departamental, en lo pertinente, las disposiciones de los artículos 86, 133, 214, 215, 216 y 219.

Artículo 223.- Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.



Artículo 224.- Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos de presupuesto preparados por los Intendentes dentro de los cuatro meses de su presentación.

Artículo 225.- Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuesto para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas, o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.

En ningún caso la Junta podrá introducir otras modificaciones con posterioridad al informe del Tribunal.

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado.

Artículo 226.- Vencido el término establecido en el artículo 224 sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente.

Artículo 227.- Los presupuestos departamentales declarados vigentes, se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en los presupuestos respectivos y al Tribunal de Cuentas con instrucción a éste de los antecedentes relativos a sus observaciones, cuando las hubiere.

Artículo 262.- El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los [artículos 273](#) y [275](#).



El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

Artículo 287.- El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas, serán establecidos por la ley.

Los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales no podrán integrar las autoridades locales.