



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés
Escuela de Administración y Negocios

*Trabajo de Graduación para Contador Público y Licenciatura en
Administración de Empresas*

**“Análisis de eficacia y eficiencia del Sistema de
programación y presupuestación de gastos de la
Agencia de Deportes del Municipio de Tigre para
los años 2014 y 2015”**

Autora: Jerez Murillo, Rocío
Legajo: 24.118
Mentora: Giachino de Palladino, Carmen

**Victoria, Buenos Aires
Mayo, 2017**

RESUMEN EJECUTIVO

El control de las acciones gubernamentales es tanto responsabilidad de los organismos específicos creados para cumplir con tal función, como también lo es para los habitantes de un país. No obstante, hasta el momento los requerimientos de los ciudadanos se limitaron a la presentación formal de informes de ejecución y no al control de que el accionar del Estado se ajuste a las mejores prácticas de administración financiera.

El criterio del Municipio de Tigre (MDT) para evaluar su operatoria es mediante los desvíos presupuestarios que surgen de la correspondiente ejecución. En otras palabras, comparan la diferencia entre lo presupuestado y lo efectivamente realizado. Sin embargo, tal mecanismo -si bien incorpora la eficacia- no siempre explicita, en forma integral, si el desempeño institucional fue o no eficiente. Por este motivo, hay una dimensión ausente: la estratégica. En otros términos, hay ausencia de una herramienta que complemente al sistema presupuestario desde el punto de vista de un plan estratégico que garantice la eficiencia de la gestión. En conjunto, el mecanismo de las 3P (Planificación, Programación y Presupuestación) y un modelo estratégico que evalúe los resultados de los distintos programas, podrían mejorar la operatoria, la toma de decisiones e, incluso, proveer una visión ampliada de la gestión.

La investigación que presenta esta tesis continúa en línea con la investigación que Daher (2002) llevó a cabo respecto a la modernización del aparato público. En su análisis estableció que la inserción de un método de planificación estratégica en el Sector Público, más precisamente en el área de salud, podría beneficiar a la gestión. Por lo tanto, en el trabajo que se presenta a continuación, se analiza si se puede arribar al mismo resultado para la Agencia de Deportes del Municipio de Tigre. Incluso, para poder llevarlo a cabo, se utilizó como referencia el caso precursor: la aplicación del Cuadro de Mando Integral (CMI) en la ciudad de Charlotte (Estados Unidos).

En resumen, se examinó el empleo actual de las 3P y la hipotética aplicación del CMI, con sus ventajas y desventajas para la Agencia de Deportes del Municipio de Tigre.

Palabras clave: Presupuesto, Eficacia, Eficiencia, Estrategia, Cuadro de Mando Integral, Evaluación de desempeño, Municipalidad de Tigre.

Agradecimientos

Eternamente agradecida a Sofía, Karina y Nestor que, con amor, todos los días me enseñan que con esfuerzo todo se logra.

A mi mentora, Carmen, que me brindó su tiempo, sugerencias y conocimientos para concretar el trabajo.

A la universidad, que me ha dado la posibilidad de desarrollar habilidades personales y profesionales.

Y a esas personas que me acompañaron y aconsejaron en el proceso: mis abuelas, Martín y amigos.



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

1. Introducción	5
1.1 Problemática a investigar y justificación del estudio.....	5
1.2 Preguntas de investigación.....	8
1.2.1 Pregunta general.....	8
1.2.2 Subpreguntas.....	8
1.3 Objetivos.....	9
1.3.1 Objetivo general.....	9
1.3.2 Objetivos específicos.....	9
1.4 Estrategia Metodológica.....	9
1.4.1 Tipo de Estudio.....	9
1.4.2 Recolección de datos.....	10
1.4.3 Guía de lectura.....	10
2. Marco Teórico	12
2.1 Sector Público: normativa y sistema presupuestario.....	12
2.1.1 RAFAM	12
2.1.2 Las 3P: Planificación, Programación y Presupuestación.....	13
2.1.3 El Presupuesto y su relevancia.....	15
2.1.4 Presupuesto por programas.....	16
2.1.5 Presupuesto orientado a Resultados.....	18
2.1.6 Principios presupuestarios.....	18
2.1.7 Presupuesto y Estrategia.....	19
2.2 Evaluación de resultados, eficacia, eficiencia y economicidad.....	21
2.2.1 Evaluación.....	21
2.2.2 Las 3E: Eficacia, eficiencia y economicidad.....	24
2.2.3 Organismos encargados de evaluar y/o controlar.....	25
2.2.4 Indicadores de gestión	27
2.2.4.1 Tipología de indicadores.....	29
2.2.4.2 Condiciones para el armado y uso de indicadores.....	29
2.2.4.3 Evaluación de indicadores.....	31
2.3 Cuadro de Mando Integral.....	32
2.3.1 Caracterización del CMI.....	32
2.3.2 Conceptos básicos de estrategia: Misión, Visión, Objetivos estratégicos, Metas	33
2.3.3 Antecedentes.....	36
2.3.3.1 Ciudad de Charlotte.....	37
2.3.3.2 Agencia de Deportes de Granada.....	39
2.3.4 Ventajas y desventajas.....	40
3. Análisis del Municipio de Tigre	45
3.1 Municipio de Tigre.....	45
3.2 Transparencia y Modernización estatal.....	47

3.3 Sistema presupuestario.....	48
3.3.1 Caracterización.....	48
3.3.2 Formulación presupuestaria.....	49
3.3.3 Análisis presupuestario.....	52
4. Tablero de comando para la Agencia de Deportes.....	56
4.1 Mapa Estratégico	56
4.2 Misión y Visión.....	57
4.3 Cuadro de Mando Integral.....	57
5. Conclusión.....	62
6. Bibliografía	64
7. Acrónimos y términos	70
8. Anexos	
8.1 Anexo 1: Composición jerárquica Municipio de Tigre.....	71
8.2 Anexo 2: Resumen entrevista Subsecretaría de Economía, Hacienda y Recursos Humanos.....	75
8.3 Anexo 3: Resumen entrevista Agencia de Deportes.....	79
8.4 Anexo 4: Actividades de los polideportivos de Tigre.....	82



1. INTRODUCCIÓN

1.1 Problemática a investigar y justificación del estudio

La crisis del año 2001 marcó que los problemas de políticas públicas requieren ser abordadas con respuestas integrales (Dufour e Ingelmo 2014). Hoy, dentro de un contexto en el que los ciudadanos argentinos somos conscientes de tal crisis económico-institucional, existe una exigencia acrecentada en el cumplimiento de los derechos constitucionales (Iazzetta 2011). Uno de ellos, consiste en demandar la rendición de cuentas estatales para legitimar, o no, la gestión gubernamental. No obstante, dicha rendición se limita a la eficacia en el cumplimiento de metas, pero no incursiona en los criterios de eficiencia y economicidad, conforme al enfoque de las normas internacionales de gestión generalmente aceptadas a nivel profesional. Por otro lado, la relegitimación del rol del Estado depende de su capacidad para brindar a los ciudadanos efectiva y eficientemente servicios que respondan a las necesidades ciudadanas.

En primer lugar, se considera de alta relevancia señalar la tendencia mundial a la que hace referencia la Federación Internacional de Contadores -IFAC, por su sigla en inglés- (2016). El organismo señala oportunidades de mejora en la contabilidad como lo son la adopción y desarrollo de estándares internacionales de alta calidad. Además, indica que, para mejorar la gestión financiera del sector público, los gobiernos deben poner en práctica las disposiciones institucionales necesarias para apoyar la transparencia, la rendición de cuentas y la preparación y publicación completa de toda la información financiera. Por consiguiente, se entiende que existe una obligación de rendición integral de cuentas públicas por parte de los gobiernos. En otros términos, el Estado debe proporcionar información oportuna, confiable y detallada de su desempeño y situación financiera. Del mismo modo, como lo expresa Las Heras, “es imprescindible resignificar la importancia de la información financiera para la toma de decisiones en el Estado” (2009, 69).

En segundo lugar, las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público -IPSAS, por su sigla en inglés- promueven una mayor transparencia en las finanzas del sector público y exigen que la información suministrada sea clara y precisa. El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público -IPSASB- (2014) expresa que las entidades del sector público que captan recursos de los contribuyentes tienen que rendir cuentas de su gestión y uso de recursos a quienes le abonan con dichos

recursos. Tal como señala Andrieu (2006), para lograr la eficiencia en los servicios públicos es necesario un control social informado y activo. Por tal motivo, se considera que hay una notoria necesidad para evaluar el accionar gubernamental y en exigir información pública.

Tanto el Estado como sus ciudadanos reconocen que existe una necesidad imperiosa de registrar y controlar todos los gastos en los que se incurre durante la gestión. Sin embargo, el primero de ellos justifica que los costos de planificar una evaluación de eficacia y eficiencia son elevados y los recursos son escasos. Por otra parte, la IFAC señala que el Estado debe comprender la necesidad de abarcar una gestión más amplia, y no sólo ver indicadores financieros, pues el impacto y valor potencial de realizar una evaluación de la gestión es beneficioso para la rendición de cuentas. El Estado debe proporcionar la información integral e integrada de su accionar, permitir ser controlado y actuar en pro del bien común. Por consiguiente, la investigación que se llevó a cabo pretende converger en un punto similar, es decir, que las finanzas públicas muestren información no sólo oportuna y transparente sino también completa y confiable. En otros términos, incluir también en dicha rendición de cuentas las “cuestiones no financieras”, es decir las que se refieren a otros aspectos que trascienden los valores numéricos que se presupuestan y aquellos que efectivamente se ejecutan. Un análisis integral del presupuesto trae consigo no sólo cuánto se recauda y se gasta, sino también en qué se gastaron efectivamente los recursos. A estos se los denomina metas físicas. En resumen, evaluar la gestión requiere una visión más completa: poder analizar magnitudes “físicas” y “financieras”.

En vista de los estándares internacionales, cumplir con el presupuesto es correcto, aunque no suficiente. Por consiguiente, la falta de un sistema de evaluación integral de la gestión no le permite al municipio ser eficiente en su totalidad puesto que se utiliza información incompleta para la toma de decisiones y para el monitoreo de metas y objetivos estratégicos. Incluso, el uso de la evaluación de gestión le permitiría observar inconsistencias como también hallar puntos de mejora a futuro. Dentro de los antecedentes que aluden a ello se halla la Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno impulsada en 1993 en Estados Unidos. La medida obligaba a las agencias ejecutivas a desarrollar planes estratégicos y análisis anuales del desempeño de los programas para la presentación de su presupuesto. Además, exigía la identificación de estrategias y objetivos estratégicos. Entonces, es necesario que se conecten tanto las etapas de presupuestación como las de evaluación del desempeño del gobierno, además de su

interrelación con la contabilidad del municipio. En otras palabras, el hecho que no se implementen tales cuestiones implica una falta de compromiso con la gestión a largo plazo.

Se hace necesario destacar que, para controlar la provisión de servicios, el MDT¹ no se basa en un análisis de eficacia ni de eficiencia de los gastos, sino que evalúa formalidades y se mide conforme a desvíos presupuestarios. Como se ha mencionado, si bien ver desvíos no deja de ser una forma de evaluar la ejecución presupuestaria, no permite contemplar la gestión en su totalidad. Incluso, el nivel municipal puede ser visto como un espacio en el que la implementación de políticas públicas innovadoras es posible, ya que hay un vínculo cercano entre los ciudadanos y sus gobernantes. Además, “los nuevos roles de los gobiernos locales han potenciado la implementación de políticas públicas innovadoras dando cuenta de las necesidades de los ciudadanos” (Montoya Morales 2016, 1). Cabe aclarar que las autoridades encargadas de llevar la contabilidad municipal expresaron que el municipio no lleva a cabo evaluaciones de gestión ni utiliza indicadores. No obstante, en 2015, el municipio lanzó un programa llamado “Tigre Sustentable” que consiste en un proyecto medioambiental que adhiere a los postulados del Banco Interamericano de Desarrollo y del *Global Reporting Initiative*. Tal proyecto, relevó 120 indicadores de gestión en materia económica, social y ambiental. El área de comunicaciones informó que el relevamiento de ciertos indicadores aún continúa en proceso pero que se publicaría el resultado en la web en el corto plazo. No obstante, se considera que dicha evaluación reviste el carácter de evaluación externa independiente, sin relación directa con la evaluación integral de la gestión tal cual se la considera en el presente trabajo.

Por lo dicho anteriormente, la investigación se comprometió a analizar la aplicación del sistema presupuestario en el MDT y proponer la observación de oportunidades de mejora, mediante la hipotética instauración de una herramienta de gestión: el Cuadro de Mando Integral. El estudio abarca dos años de gestión, 2014 y 2015, para poder enfocar el punto anteriormente mencionado sin abordar una evolución histórica del sistema presupuestario. Puntualmente, se ejemplificará con la Agencia de Deportes ya que se observa que es un sector que funciona como sostén dentro del Estado. Está demostrado que influye positivamente en la salud, educación e, incluso, en

¹ Se utilizarán las palabras municipio, municipalidad, sitio, ciudad, local, gobierno y nivel gubernamental en forma indistinta para hacer referencia al Municipio de Tigre.

el involucramiento de las personas con un sitio, pues crea un vínculo de pertenencia (Barajas Alonso y Sánchez Fernández, 2009). Por lo tanto, se cree que proponer la implementación de mejoras a un área de tal índole repercute positivamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. No obstante, corresponde mencionar que el hecho habitual de subestimar a la contabilidad gubernamental y no aplicación de IPSAS, provoca la ausencia de integración presupuesto / contabilidad, resultando así una evaluación parcial o sesgada, que da prioridad al enfoque presupuestario.

El espíritu de la investigación corresponde a la realización de un Trabajo de Graduación de la Universidad de San Andrés, no a un proceso de auditoría ni a una evaluación de la calidad de los proyectos de un municipio. Sin embargo, se pretendió arribar a conclusiones que fuesen útiles para una futura gestión pues es posible creer que un estudio de este tipo realizará un aporte tanto a la gestión gubernamental como a la comunidad en su conjunto. En línea con la “tarea pendiente” que señala Martínez Nogueira (Pando et al 2014, 11) se predispuso el análisis del sistema presupuestario y el armado del Tablero de Comando para el nivel local, de modo que se conforme un sistema que otorgue mayor integralidad al accionar gubernamental. Asimismo, una ciudadanía activa y responsable puede influir para que las políticas públicas mejoren las condiciones de vida de los vecinos (Vargas de Flood et. al. 2013). Desde la formación de contadora pública se le dio mayor enfoque al sistema presupuestario y, con la formación de administradora, se enfatizó en la estrategia. Por lo tanto, la investigación resultante amalgama parte de ambas carreras y se enfoca en obtener una única conclusión: tanto el presupuesto como la estrategia son cuestiones relevantes a la hora de gestionar una entidad.

1.2 Preguntas de investigación

1.2.1 Pregunta general

¿Cómo podría ser más eficaz y eficiente el sistema de programación y presupuestación de gastos de la Agencia de Deportes del Municipio de Tigre?

1.2.2 Subpreguntas

- ¿Contribuye el sistema actual a una gestión eficaz y eficiente?
- ¿Cómo debiera configurarse y articular el Cuadro de Mando Integral?

- ¿Cuáles son los beneficios y desventajas de su aplicación?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Realizar un análisis de eficacia y eficiencia del sistema de programación y presupuestación de gastos de la Agencia de Deportes del Municipio de Tigre para los años 2014 y 2015.

1.3.2 Objetivos específicos

- Realizar un análisis comparativo entre la ejecución (o aplicación real de recursos) respecto al presupuesto asignado para los años 2014 y 2015.
- Realizar un análisis de los efectos potenciales de no efectuar una evaluación integral de la gestión.
- Proponer la articulación de un modelo de optimización en base a las mejores prácticas globales para la Agencia de Deportes mediante una herramienta de gestión estratégica: el Cuadro de Mando Integral.

1.4 Estrategia Metodológica

1.4.1 Tipo de estudio

Se debe señalar que un proceso de investigación está colmado de situaciones en las que se debe elegir “qué variables observar y cuáles ignorar, cómo seleccionar los casos, qué fuentes de datos utilizar y qué técnicas de análisis emplear” (Anduiza, Crespo y Méndez Lago 2009, 10). Por lo tanto, el abordaje metodológico en el que se basa esta investigación es un estudio descriptivo puesto que, como explica Hernández Sampieri (1997), se caracteriza una variable, se explica cómo se manifiesta y se establecen recomendaciones y conclusiones. En la investigación que se aborda, tal variable es el estudio del sistema de programación y presupuestación del MDT. Para llevar a cabo dicho estudio se realizó un análisis de contenido cualitativo, es decir, se indagó un concepto que requiere del entendimiento del comportamiento humano y del contexto

social que lo rodea para comprender por qué se adoptan ciertas decisiones (De Simone ét. Al. 2013).

Como se expuso anteriormente, el objetivo general del trabajo fue indagar cómo se caracteriza el sistema de programación y presupuestación de la Agencia de Deportes del MDT para dos años en particular y determinar si éste es, o no, eficaz, eficiente y económico. Además, se explicitarán las causas por las que es necesaria y cómo implementar una herramienta de evaluación de gestión. Se pone de relieve que la unidad de análisis se enfocó, dentro del presupuesto, únicamente en materia de gastos. Si se hubiesen observado también los ingresos, se podría haber perdido el foco del estudio local. Ello se debe a que las entradas de dinero requieren la indagación de decisiones políticas a nivel provincial y nacional en su conjunto.

1.4.2 Recolección de datos

Para la recolección de información y realización del trabajo empírico se realizaron consultas de libros y publicaciones especializadas en la materia que compete. Cabe aclarar que, dentro de dicho relevamiento, se hallan estudios nacionales como también publicaciones en jornadas de intercambio académico en otros países. Asimismo, se concertaron entrevistas con actores clave dentro del MDT, es decir, personas encargadas de hablar por un conjunto de gente. El mecanismo empleado fue que, previo al encuentro, se les anticipó el alcance del estudio para que comprendiesen las limitaciones del mismo, autorizaran al personal correspondiente y constataran que estas habían sido planificadas sin ánimos políticos. Las preguntas que guiaron la entrevista estuvieron orientadas a obtener información sobre el tema a investigar. La serie de preguntas y respuestas obtenidas en las entrevistas personales son adjuntadas en los Anexos 2 y 3. Si bien en las reuniones los entrevistados demostraron estar predispuestos para colaborar con la investigación y contribuyeron con documentación que fue de suma utilidad para el análisis, no corrió la misma suerte vía email donde las respuestas eran esporádicas. Por último, se debe mencionar que se utilizaron fuentes secundarias, como lo son el foro oficial del municipio y páginas web asociadas.

1.4.3 Guía de lectura

Para poder responder las preguntas que dieron origen a la investigación, se la estructurará en 8 secciones. De este modo, se podrá organizar y tener una mejor comprensión de los temas. El

Capítulo 1, ya presentado, hizo referencia a los principales motivos por lo que se optó por el tema estudiado. Luego, el Capítulo 2 presenta la recopilación de fuentes e información que caracterizan al Marco Conceptual. En él se analizarán las nociones básicas de: Sistemas de presupuestación, Evaluaciones de Gestión y Tableros de Comando. Posteriormente, se analiza la aplicación de tales conceptos en el plano práctico. En otras palabras, los Capítulos 3 y 4 examinan cómo es el estado actual del sistema presupuestario del Municipio de Tigre y la potencial instalación de una herramienta estratégica. Posteriormente, se procura retomar el análisis y establecer sugerencias en base a lo estudiado, es decir, se emite una conclusión que emerge en el Capítulo 5. Para finalizar, las secciones 6, 7 y 8 amplían las fuentes a las que se acudió para poder realizar la investigación.



Universidad de
San Andrés

2. MARCO TEÓRICO

La finalidad de la sección a desarrollar es la exposición y aplicación de los principales conceptos que afectan al eje del trabajo, como también, las relaciones entre las mismas nociones. En otros términos, se definirán y presentarán las principales características del Sector Público, las Evaluaciones de gestión y Cuadro de Mando Integral, para poder efectuar, posteriormente, su vinculación con el tema central de la investigación.

2.1 Sector Público: normativa y sistema presupuestario

2.1.1 RAFAM

El Decreto Provincial N° 2980/00 se aplica para todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires ya que son las unidades que administran y aplican los recursos financieros y reales que recauda de la misma. La norma explica que la Administración Financiera Pública (AFP) se compone de numerosas normas, instituciones y sistemas que se interrelacionan para obtener y aplicar los recursos públicos del modo más eficiente posible. Como consecuencia, se planteó y concretó un proyecto de transformación de la misma: la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM). De este modo, la AFP conformó la unión del sistema de presupuesto con otros que integran la administración pública municipal, los cuales son: Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, Sistema de Contabilidad, Sistema de Administración de Ingresos Públicos, Sistema de Inversión Pública, Sistema de Contrataciones, Sistema de Administración de Bienes Físicos y Sistema de Administración de Personal. Entonces, todos ellos conforman un Macrosistema Integrado de Administración Municipal. Para clarificar el lugar que ocupa la norma de RAFAM frente a otras leyes que se señalaron o señalarán en este trabajo, se presenta la siguiente pirámide.

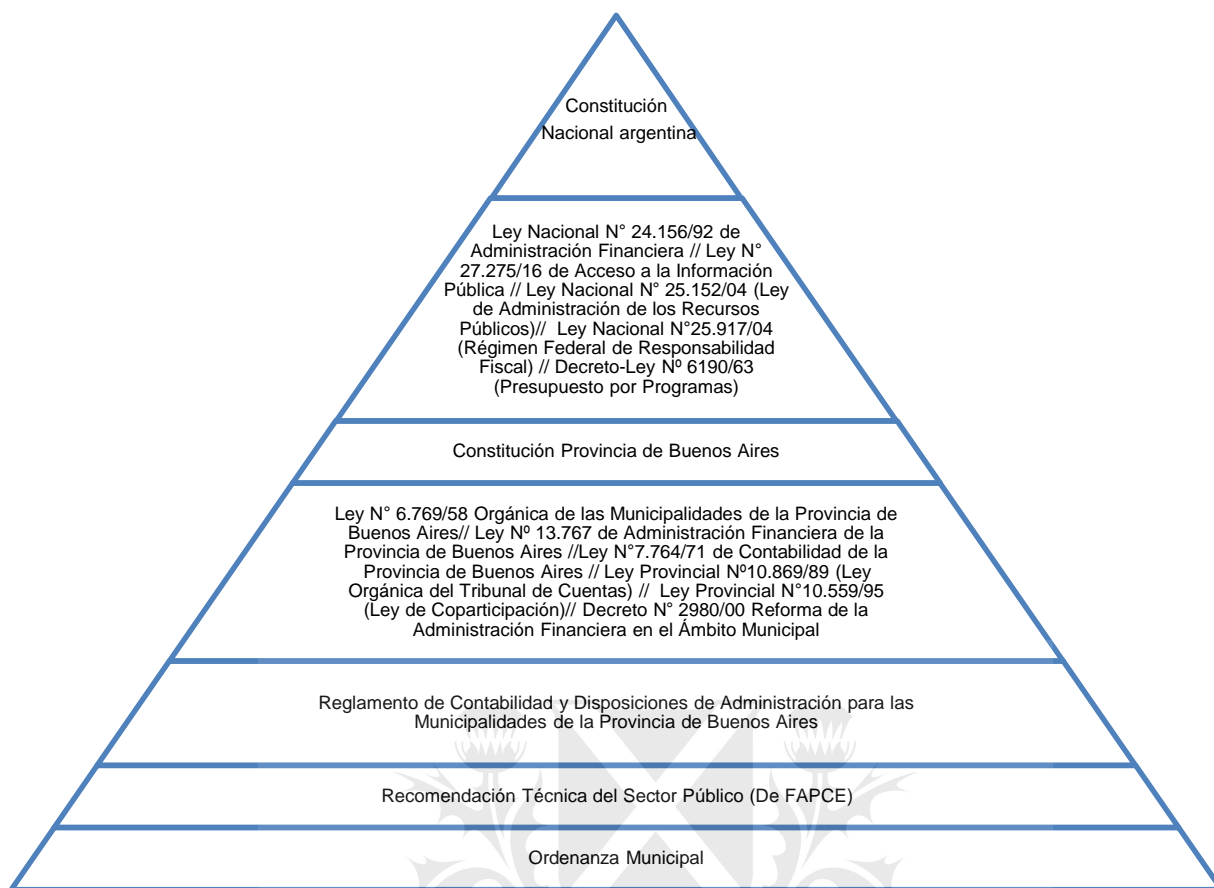


Figura 1: Pirámide normativa.

Fuente: Elaboración propia basada en la bibliografía.

2.1.2 Las 3P: Planificación, Programación y Presupuestación

Para comenzar, se efectuará la distinción de las “tres P” (3P) a las que refiere Las Heras (2008, 76), es decir, los conceptos de Planificación, Programación y Presupuestación. Si bien se interrelacionan, no tienen el mismo significado.

Se entiende que la Planificación “comprende al conjunto de propósitos, políticas y estrategias de carácter genérico (...) para su cumplimiento en el mediano y largo plazo” (Las Heras 2008, 77), es decir, implica acciones para el logro de objetivos. Además, Las Heras (2008, 79) citando a Muñoz Amato (Introducción a la Administración Pública, Cuarta Edición), la explica como una deliberación racional que orienta la conducta a seguir. Una cuestión relevante a señalar es que la planificación o planeamiento puede distinguirse en dos categorías:

- La primera de ellas, el operativo. Individualiza cuáles son las actividades para el logro de objetivos, es decir, explicita una forma concreta de conducir la entidad hacia las metas estratégicas. Por otro lado, los planes operativos anuales son herramientas

utilizadas en el presupuesto por programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de éstas (Armijo 2011).

- La segunda, el estratégico. Consiste en los cursos de acción a tomar según previsiones futuras. Específicamente, la planificación estratégica es una herramienta de gestión que se enfoca en el futuro y funciona como guía sobre qué hacer y porqué tomar ciertas decisiones y acciones frente a otras. Del mismo modo, Martirene (2013) explica que ésta obliga a la organización a autoevaluarse y definir la brecha institucional que existe entre lo que se está haciendo y lo que se debería hacer. Del mismo modo, Armijo (2011) indica que la planificación apoya a la toma de decisiones para lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que provee el Estado. Y adhiere que el uso de la misma es imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias.

En cuanto a la programación, se refiere al instrumento de acción para alcanzar los objetivos planteados en la planificación. Dispone cuáles son los medios humanos y materiales que permiten la realización de acciones a través del establecimiento de programas. En otros términos, la programación identifica la combinación de insumos necesarios para cumplir con las metas.

Por último, la presupuestación es la etapa que “refleja las relaciones insumo-producto de las metas previstas con el mayor grado de eficiencia, eficacia y economicidad (...) prevé en cifras y para un período de tiempo la futura actividad del Estado para el cumplimiento de sus cometidos (...) facilita la fiscalización (...) [y] comprende las asignaciones financieras, o recursos monetarios, asignados para dotar de capacidad de compra y de pago para la obtención en el corto plazo de medios no financieros incluidos en la programación” (Las Heras 2008, 76-78). El presupuesto es la culminación de tal proceso. Es la herramienta mediante la que se formula, aprueba, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios del sector público, como también, los recursos reales y financieros necesarios para la operar. En síntesis, es la expresión física y financiera del plan gubernamental, que debe ser un derivado del plan estratégico y del plan operativo y sujetarse a la restricción financiera (Martirene 2013).

Por lo dicho anteriormente, las “3P” son instrumentos de suma relevancia para el accionar gubernamental y deben articularse entre sí. Caso contrario, podría suceder que los programas no sean realistas o no sean acorde a los objetivos planificados. Debe corroborarse que todas las etapas del proceso presupuestario sean llevadas a cabo en forma correcta y oportuna. Por consiguiente, es necesario que todos los procedimientos

se cumplan acorde a las leyes que los regulan. La investigación llevada a cabo se enfoca en las tres etapas puesto que son un complemento imperioso una de la otra. Complementariamente, dichas variables debieran armonizarse con las “3E”, para posibilitar una evaluación integral de la gestión. Entonces, la programación y presupuestación son fundamentales para realizar el diagnóstico y análisis de la situación actual del MDT. Mientras que la planificación observa el largo plazo, cuestión que hay que tener presente en vista de las recomendaciones que se comentarán a lo largo del trabajo.

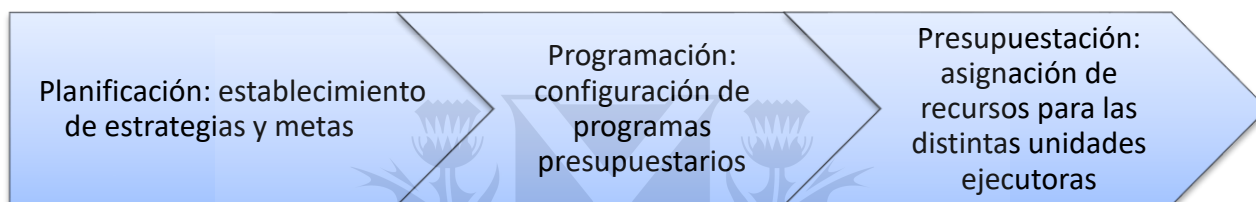


Figura 2: Las 3P.

Fuente: Elaboración propia basada en la bibliografía.

2.1.3 El Presupuesto y su relevancia

Muchas de las finalidades públicas requieren la ejecución de acciones que se ven reflejadas en el presupuesto. Además, la herramienta materializa cuáles son los recursos para llevar a cabo las políticas públicas. Entonces, el presupuesto es un producto de la programación que estima ingresos y fija topes de gastos que empleará una entidad para efectivizar acciones que le permitan alcanzar sus objetivos. Es necesario señalar que el presupuesto es una herramienta que no solo sintetiza planes, sino que tiende a eliminar improvisaciones (Ministerio de Economía 2011). En otras palabras, es un instrumento preciso que provee una visión integral de las actividades que se realizarán, cómo se las financiará y, no menos importante, promueve el seguimiento de la acción pública (Vargas de Flood ét. al. 2013, 3).

En el caso del Presupuesto Nacional, debe ajustarse a los requisitos previstos en la Ley N°24.156 (Ley de Administración Financiera). Si bien ésta es de carácter

obligatorio a nivel nacional, a nivel municipal el presupuesto se debe ajustar a los requerimientos de la Ley N° 13.767 (Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires). Acorde a su artículo 18, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en el Sector Público Provincial forman parte del Subsistema Presupuestario y son responsables de cumplir con la Ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Dirección Provincial de Presupuesto. Por lo tanto, el MDT debe sujetarse al cumplimiento de las políticas y lineamientos que allí se establecen. Por otra parte, el artículo 14 de la Ley N° 13.767 establece que los presupuestos de gastos deben utilizar las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de sus políticas y planes de acción. Así es que en el MDT hallamos que la técnica presupuestaria aplicada es el presupuesto por programas, el cual facilita la asignación de créditos para el cumplimiento de objetivos concretos.

En síntesis, el presupuesto funciona como instrumento de control jurídico y exposición de la producción pública (Las Heras 2009). Específicamente, pone de manifiesto aquellas obligaciones que deben cumplir cada una de las unidades ejecutoras para cumplir los objetivos. En otras palabras, es el instrumento que expresa las intenciones y responsabilidades del gobierno para un período determinado.

2.1.4 Presupuesto por programas

La técnica del Presupuesto por Programas (PPP) fue insertada como instrumento de gestión financiera con el Decreto-Ley N° 6190 en 1963. Es una técnica de programación presupuestaria a cargo de la Administración Pública para las distintas unidades de análisis, como lo es el MDT. Dentro de las funciones hallamos que el PPP “potencia a la planificación, organiza las posibilidades de realizar la ejecución, el monitoreo y el seguimiento más ordenado de la gestión y potencia las posibilidades del desarrollo de una gestión pública por resultados” (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública 2014, 1). Conjuntamente, el artículo 11 del Decreto 2980/00 indica que el presupuesto público debe satisfacer dos finalidades: ser la exposición financiera de un programa y explicitar cuáles son los gastos. Para llevarse a cabo se compone de: Productos, insumos, gastos, objetivos, resultados. En otras palabras, el PPP debe clarificar cuáles son los insumos, planes de acción y quiénes son responsables de cumplir con lo planificado.

La “Provisión de bienes y Prestación de servicios” se refiere a la operatoria del Estado, es decir, qué actividades u objetos brinda el mismo para satisfacer a los ciudadanos. Como consecuencia, se hace necesario definir los dos niveles en los que se hallan tales actividades. El primero de ellos, las categorías programáticas. Estas implican la identificación de los recursos financieros necesarios para las distintas acciones presupuestarias dentro del proceso y las delimitan en distintos grupos. Por otro lado, los programas son un subconjunto de las categorías. Estos integran las distintas actividades o proyectos con objetivos comunes que se pretenden realizar. Para mejor comprensión se presenta la siguiente figura.

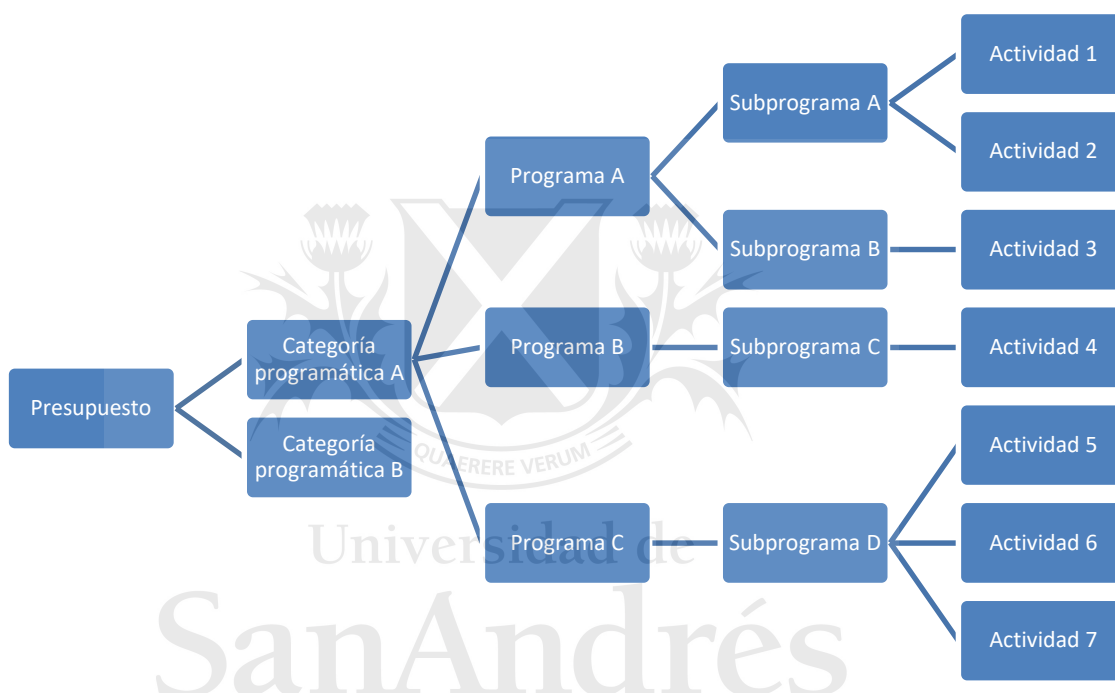


Figura 3: Categorización de programas en niveles.

Fuente: Elaboración propia basada en la bibliografía.

En otro orden de ideas, cabe mencionar dos desventajas de la técnica PPP. Una de las críticas consiste en que una desmedida fragmentación puede ser excesiva y generar altos costos. Ello se debe a que hay numerosas actividades que están interrelacionadas y no agruparlas implicaría una asignación de recursos menos precisa. Por otro lado, Armijo (2011) señala que la programación necesita un referente de mediano plazo para ser útil para la toma de decisiones y éste no siempre es explícito.

En síntesis, la principal función del PPP es ordenar y detallar las metas a alcanzar y recursos específicos para cumplir los objetivos. Explicita bienes y servicios que ofrece la entidad y lo cuantifica en moneda local. De este modo, puede asignar recursos a

determinadas categorías programáticas. A su vez, tales categorías se desagregan en niveles: programas y subprogramas y, por debajo de ellos, las actividades.

2.1.5 Presupuesto orientado a resultados

Un presupuesto orientado a resultados visualiza los efectos benéficos que se prevén obtener por el ofrecimiento de distintos bienes y servicios. En otras palabras, es una técnica que adopta medidas para perfeccionar la elaboración y el análisis del presupuesto. Para ello explicita que el uso de indicadores de desempeño y, también, las evaluaciones de los distintos programas, son necesarios. Evaluar, en este caso, se refiere a analizar la relación entre los objetivos planteados en un principio, los resultados esperados y los finalmente obtenidos. El logro de un resultado será tal dependiendo de qué tan exigente sea el monitoreo durante la gestión (medición del cumplimiento de indicadores proyectados) y del análisis del desempeño no financiero (revisión de los bienes en los que se gastaron los recursos).

2.1.6 Principios presupuestarios

A continuación, se procede a sintetizar las principales cualidades que el Ministerio de Economía (2011) indica que son necesarias tanto en el contenido como en la forma del presupuesto:

- **Programación/ Factibilidad:** supone el establecimiento de objetivos y acciones alcanzables. Además, indica que se dispongan recursos financieros y físicos para su posible realización.
- **Universalidad:** implica que el presupuesto contenga todos los gastos y recursos públicos en forma separada y por el monto total. La ley prohíbe la compensación de gastos y recursos puesto que distorsiona la presentación del presupuesto.
- **Exclusividad:** Es necesario que la ley de presupuesto trate únicamente temas referidos a este. No deberían ser tratadas otras cuestiones sólo para acelerar su tratamiento.
- **Unidad:** implica que el conjunto de objetivos y acciones se vean reflejadas en un único documento.
- **Exactitud, veracidad o especificación:** refiere a que se responda a las cifras precisas que son necesarias para que el Estado preste servicios.

- **Claridad:** que el presupuesto responda a un orden entendible para los ciudadanos y responsables de su aprobación y ejecución.
- **Periodicidad:** para que se armonice el período corriente (período anual) y las proyecciones para los presupuestos plurianuales.
- **Equilibrio:** consta en que los gastos sean congruentes con los ingresos. Si bien puede haber déficit un período, este no puede ser permanente ya que perjudicaría la economía general del país.
- **Continuidad:** se requiere que haya continuidad entre el presupuesto de un año y su consecutivo. En otras palabras, que refleje resultados obtenidos anteriormente y estimaciones para el futuro.
- **Flexibilidad:** implica que el presupuesto se pueda adaptar al contexto mientras se ejecuta. Como consecuencia, se permiten las “modificaciones presupuestarias”, reguladas por la ley.
- **Anticipación:** supone que se trata el presupuesto antes del comienzo del ejercicio económico para tener mayor orden de cómo ejecutar.
- **Transparencia:** Tal como ya se ha mencionado, el principio implica que el Estado brinde información veraz y oportuna ante la solicitud de información pública.

2.1.7 Presupuesto y Estrategia

Históricamente, la Oficina de Administración y Presupuesto del gobierno estadounidense advirtió la necesidad de confeccionar instrumentos operativos y metodológicos orientados a evidenciar la integración entre las metas de desempeño y las asignaciones presupuestarias. Entonces, mientras que el presupuesto se centra en un año en particular, la planificación estratégica se extiende más de un período.

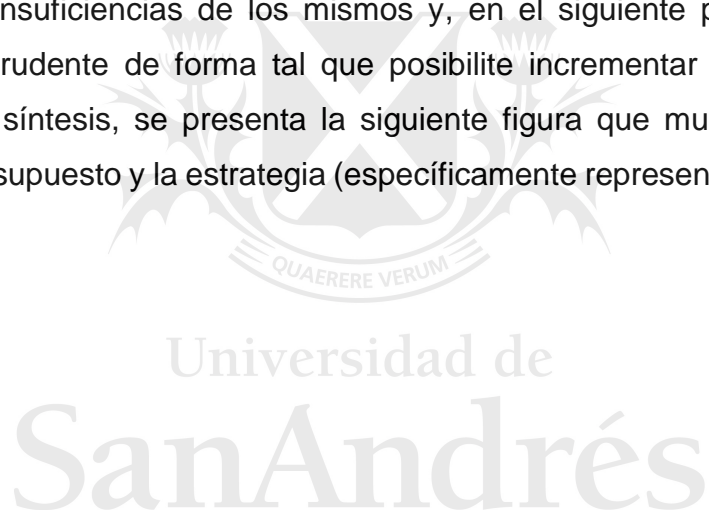
Por otro lado, Martirene (2013) explica que una gestión guiada por objetivos y lineamientos estratégicos puede aumentar la eficacia y el impacto de las políticas. Ello se debe a que hay mayor claridad en las responsabilidades de los distintos funcionarios. Para la Subsecretaría de Gestión e Innovación Pública -SGIP- (2016), gestionar los objetivos y resultados implica vincular cuatro componentes:

- a) el planeamiento estratégico (y su resultado: el plan estratégico).
- b) el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestaria, cuyo producto es el presupuesto.

c) una estructura organizativa adecuada

d) el ensamblado de sistemas de seguimiento y evaluación de procesos y resultados, que se nutren de indicadores para identificar las causas de los desvíos e introducir medidas correctivas.

Del mismo modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (2009) expone que, para mejorar el desempeño de una entidad, no es necesariamente el aumento de los fondos lo que genera mejores resultados sino el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos. Por ende, observar el presupuesto no es suficiente, pues la planificación estratégica cobra relevancia si se pretende modernizar y adaptar una institución a los estándares de mayor calidad en la gestión gubernamental. A modo de ejemplo, debería configurarse un resumen sobre el desempeño de cada programa para que los funcionarios puedan identificar cuáles fueron las fortalezas y las insuficiencias de los mismos y, en el siguiente período, asignen recursos de forma prudente de forma tal que posibilite incrementar la calidad de la gestión. A modo de síntesis, se presenta la siguiente figura que muestra la relación existente entre el presupuesto y la estrategia (específicamente representada por el CMI).



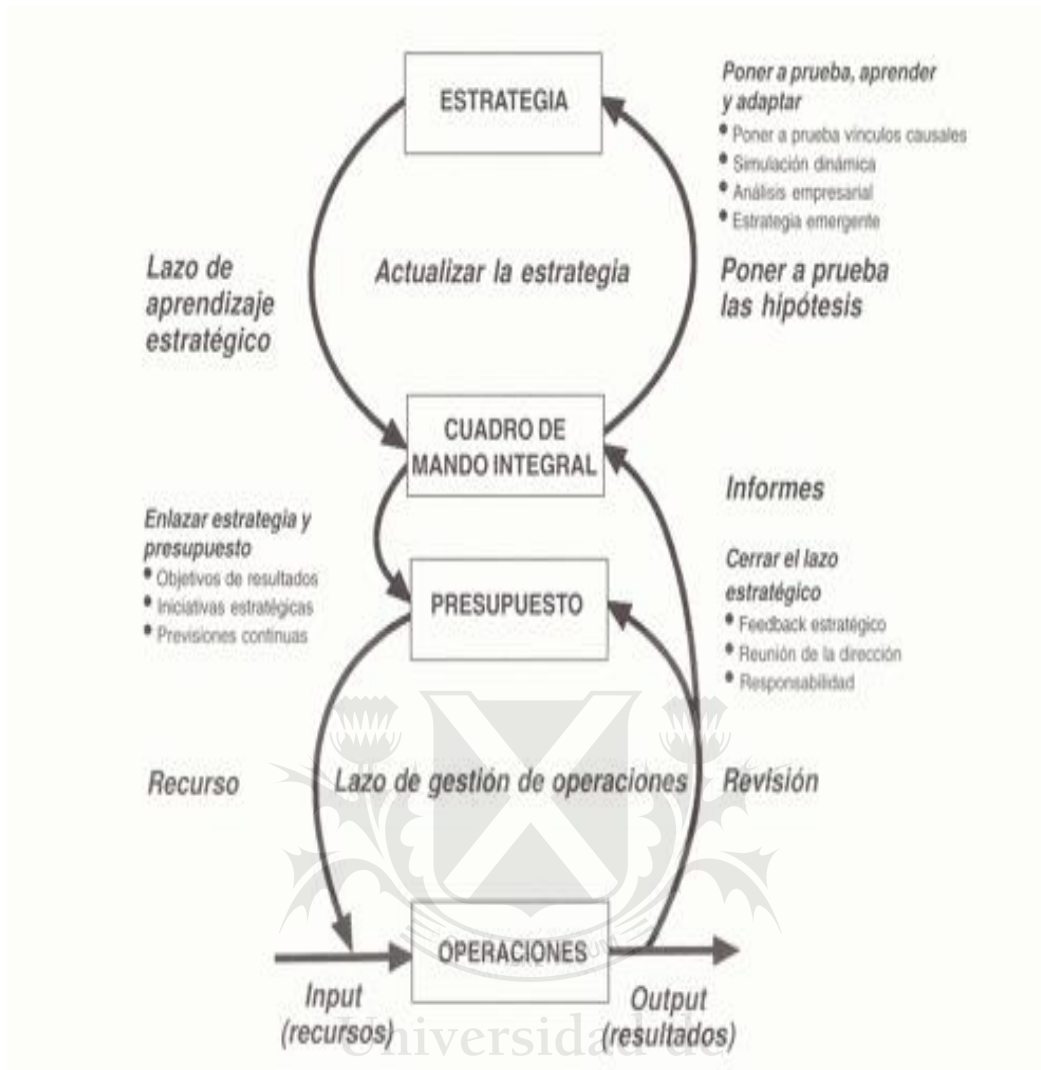


Figura 4: Relación presupuesto y Cuadro de Mando Integral.

Fuente: Materia "Control de gestión" dictada por el Profesor Pedro Frías, otoño 2016.

2.2 Evaluación de resultados, eficacia, eficiencia y economicidad

2.2.1 Evaluación

Esta sección comienza por examinar la definición que la OCDE efectúa de la evaluación. La conceptualiza como la "apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados". Su función implica determinar el logro de distintos objetivos, así como también la eficiencia y eficacia con la que se cumplieron.

Cabe aclarar que, a diferencia de la evaluación de desempeño, la evaluación presupuestaria comprende el análisis de los resultados físicos y financieros obtenidos por el Presupuesto Público. Asimismo, este último aborda las variaciones originadas entre lo que fue programado y la ejecución final y, también, los efectos que dichas diferencias generaron sobre el servicio brindado. En cambio, la evaluación de desempeño analiza si los resultados obtenidos fueron o no eficaces y eficientes. Si bien ambas son sumamente necesarias, el trabajo se enfoca en sugerir el desarrollo de la evaluación presupuestaria y la incorporación de la evaluación de gestión (que no es utilizada actualmente por el MDT).

Por otra parte, dentro del propio Sector Público Argentino surge la importancia de realizar evaluaciones. La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM) es una de las áreas de gestión pública que se encarga de exponer herramientas que dan lugar a la planificación y estrategia de innovación. A modo de ejemplo, podemos citar el “Programa de Evaluación de Políticas Públicas” creado por tal organismo la bajo la Resolución N° 416/2013 y actualizado en 2016. Éste establece que existe la necesidad, en los organismos públicos, de “no sólo medir el desarrollo efectivo de las políticas emprendidas, sino de contar con una herramienta que permita mejorar esas mismas políticas” y que, a su vez, sea una herramienta útil para mejorar la toma de decisiones. Además, explica que dentro de los propósitos de las evaluaciones se pueden hallar los siguientes:

- contribuir al aprendizaje de la entidad
- facilitar la toma de decisiones
- rendir cuentas a la ciudadanía
- determinar si la gestión es eficaz y eficiente.

El Programa se destina a institucionalizar la realización de la evaluación de políticas públicas de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) para obtener mejores resultados en la gestión. Sumado a ello, el documento establece que hacer uso de la misma repercute anímicamente en la sociedad, pues implica “una significación política institucional y de gestión de una extraordinaria relevancia, permitiendo alentar el debate público y mejorar la fundamentación de las estrategias políticas de todos los sectores” (JGM 2013, 4).

En otro orden de ideas, a nivel de la administración financiera nacional se establece, en el artículo 44 de la Ley N°24.156, que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) evalúe la ejecución de los presupuestos y efectúe un análisis crítico de los

resultados obtenidos. Asimismo, debe preparar informes con recomendaciones. En la misma línea, podemos mencionar el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto previsto en la Ley Nacional N° 25.152 (Ley de Administración de los Recursos Públicos) que, como expresa la norma, consiste en el estudio de mejoras del desempeño gerencial de los funcionarios para incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado Nacional y aumentar su eficiencia. Además, para aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios. Si bien la ley no considera a la eficiencia en términos de realizar evaluaciones de gestión, sí pretende demostrar que las mejoras en la gestión estatal son posibles y pueden lograr transformaciones sustanciales. Del mismo modo, Daher (2002, 11) expresa que “una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado, aumenta su legitimidad (...) y aumenta el bienestar de la población”.

En suma, tal como expresa Las Heras (2008), la evaluación facilita que los responsables tomen decisiones sobre una base informativa integral de forma más realista y con criterios de excelencia en la gestión pública. Incluso, Contreras (2008, 101) señala que “los incrementos en el gasto deben ir acompañados de evaluaciones de gestión y de resultados, de forma tal de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos”, es decir, las evaluaciones son necesarias. Además, mediante el uso de las mismas se puede mejorar la definición de los programas durante la programación o brindar información pertinente para reasignar recursos a las partidas primordiales durante la presupuestación. Entonces, tanto las unidades ejecutoras como los organismos encargados de evaluar deberían presentarse como partes interesadas en que se realicen tales apreciaciones. La evaluación de gestión se ha diseñado para juzgar la forma en que actúan los programas en su conjunto y específicos, es decir que tiene como función comprobar si los sistemas de medición del rendimiento de los programas públicos son eficientes y eficaces. Por otra parte, la evaluación “proporciona claridad a conceptos tan vagos como los de las metas estratégicas (...) se usa para comunicar, no para controlar” (Kaplan 1999).

La integración de la planificación estratégica en el sector público es un proceso indispensable. Ello se debe a que, como explica Las Heras (2008), para los países en desarrollo la planificación deriva en la obtención de resultados con el mayor grado de optimización posible y procura aprovechar al máximo los recursos y factores productivos insuficientes. Se entiende que hay costos asociados a la implementación de

evaluaciones de gestión y que el Estado no tiene las mismas facilidades del sector privado. Sin embargo, tal como explica Martirene (2013, 67), ello “no implica que no resulte factible hacer mediciones sobre la producción y los objetivos públicos, que permitan evaluar su eficiencia, eficacia y efectividad.” A continuación, se procede a señalar las definiciones que el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTC) emite respecto la eficacia, eficiencia y economicidad. Si bien se entiende que hay diferencias entre eficiencia y efectividad, serán consideradas como sinónimos a los fines de esta investigación.

2.2.2 Las 3E: Eficacia, eficiencia y economicidad

La eficiencia es la relación generada por una actividad o programa gubernamental entre los recursos o insumos utilizados y los productos físicos obtenidos (bienes y servicios). Este último criterio pretende maximizar el uso de los insumos y lograr un resultado óptimo tanto en calidad como en cantidad. Implica una relación de causalidad entre la política adoptada y los objetivos alcanzados. En cambio, la eficacia es la capacidad de lograr los objetivos programáticos gubernamentales o, tal como expresa Las Heras, “es un subconjunto de la eficiencia como expresión de los resultados evaluados por el propio Estado oferente” (2009, 26). Por último, la economicidad es la adquisición de bienes o servicios en las mejores condiciones posibles. En otras palabras, que el precio y la calidad se correspondan, así como también, que el bien o servicio sea oportuno.

Para el estudio a realizar, se utilizará la eficiencia y eficacia en la gestión como aquellos parámetros utilizados por una administración que: emplea adecuadamente sus recursos, cumpla con los requisitos de la normativa, utilice estándares internacionales de calidad en la rendición de cuentas y, por último, considere en su planeamiento tanto las acciones operacionales como las estratégicas. Por lo tanto, se enfocará en la ineficacia como “la aplicación incorrecta del presupuesto por programas, incumplimiento de los objetivos y/o la no utilización de estándares internacionales de gestión” y la ineficiencia como aquel exceso de aplicación de los recursos públicos.

En conclusión, para determinar si el accionar gubernamental logró satisfacer los objetivos y si ello fue de una manera óptima, el análisis de la gestión municipal debe comprender tanto la eficiencia como la eficacia en las diversas actividades.

En síntesis, la relación entre los insumos físicos y el producto real (o los productos reales) será evaluada por la eficiencia. En cambio, el resultado y los productos serán analizados por la efectividad. La interrelación entre los recursos y los costos es evaluada por la economía. A continuación, se presenta un gráfico que explicita elementos que deben ser comprendidos para entender los conceptos mencionados anteriormente. De este modo, surge la siguiente relación:

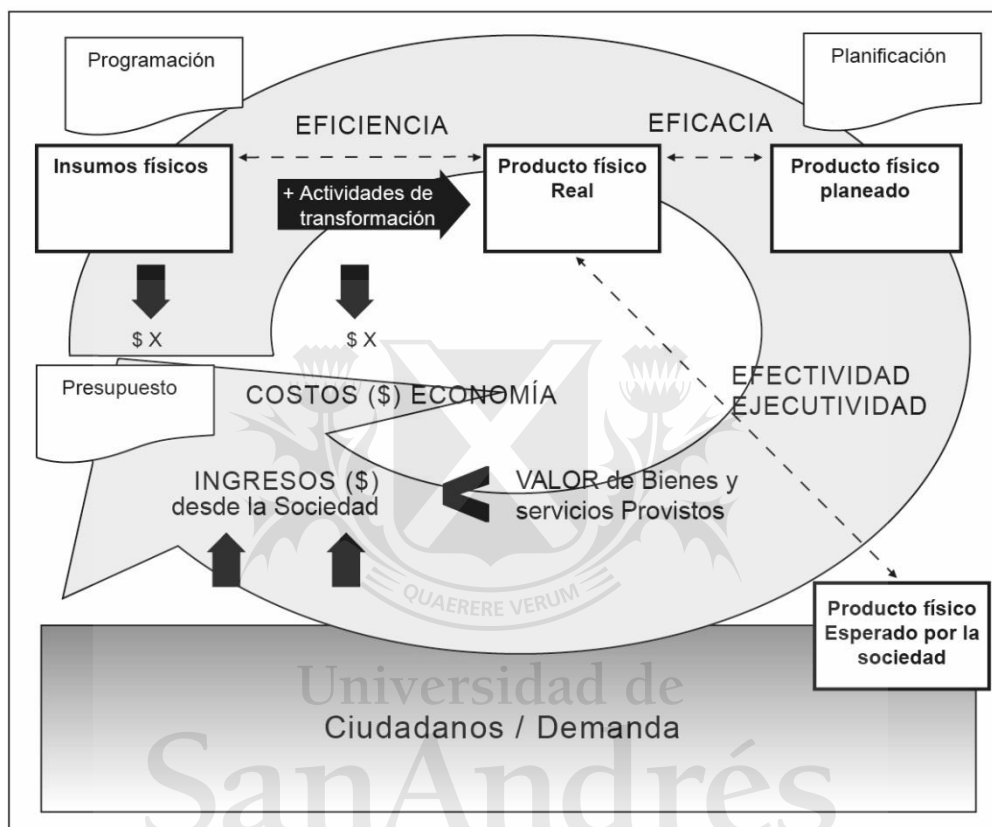


Figura 5: Relación de las 3P y 3E.

Fuente: Las Heras (2009) cita al Esquema del Significado de la Producción Pública elaborado por Paula Lanzetti-docente módulo Contrataciones y Costos del Estado, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Santiago del Estero.

2.2.3 Organismos encargados de evaluar y/o controlar

En primer lugar, la Ley N°24.156 explica los requisitos para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto nacional. Sus artículos 44 y 45 indican que la ONP es el responsable primario y órgano rector que planifica, dirige, controla y realiza

un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos por el sistema presupuestario del SPN. A su vez, la ONP se divide en seis Direcciones encargadas de una función en particular. Además, tiene competencia para interpretar las variaciones obtenidas respecto a lo programado, determinar las causas y preparar informes con recomendaciones para los responsables de distintas jurisdicciones. En resumen, la ONP evalúa la ejecución de los presupuestos de la administración nacional periódicamente durante y al cierre del ejercicio. Por otra parte, la presentación de las rendiciones de cuentas y/o de estados contables del ámbito provincial se deben ajustar a la Ley Provincial de Administración Financiera N°13.767, mientras que, el ámbito municipal responde a las prescripciones de la Ley Orgánica Municipal.

En segundo lugar, el HTC es una entidad independiente que se rige por la Ley N°10.869 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) y sus modificatorias. El organismo se encarga de examinar la rendición de cuentas correspondiente a las Municipalidades por lo que inspecciona las cuentas de percepción e inversión (tanto a nivel provincial como municipal) y, luego, las aprueba o no con arreglo al procedimiento que determine la ley. Además, se encarga de realizar Auditorías Operacionales que implican un examen independiente y objetivo respecto a la eficiencia, eficacia y efectividad de los distintos programas y actividades del gobierno, “cuya finalidad es proporcionar un diagnóstico para promover el perfeccionamiento de la gestión pública” (ISSAI 3000/1,2004). Para responder al control de la administración de los municipios, el HTC tiene Delegaciones, integradas por Partidos. Para cumplir con sus tareas, tales Delegaciones poseen auditores, agentes y analistas que se encargan de realizar un estudio integral de las cuentas de los organismos bajo su jurisdicción. En síntesis, el HTC reglamenta la documentación que el departamento Ejecutivo Municipal le debe presentar a él y al HCD a efectos de la rendición de cuentas y es la única autoridad que puede aprobar (o desaprobar) definitivamente las cuentas rendidas por la MDT.

La Auditoría General de la Nación es un organismo descentralizado e independiente asesor del Congreso de la Nación. Se encarga del control externo de las cuentas del sector público, es decir, fiscaliza el cumplimiento contable, legal y de gestión e informa a las cámaras de Diputados y Senadores de la Nación los resultados que obtiene de su análisis. Por este motivo, emite informes con conclusiones y recomendaciones sobre el desempeño de la APN y la situación de la hacienda pública. De esta forma, fomenta el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos,

contribuye a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado (AGN 2017).

Simplemente, a modo de aclaración, la cooperativa que se vincula con la Agencia de Deportes es controlada por la Inspección General de Personas Jurídicas. El organismo fiscaliza la personería jurídica de las modalidades asociativas (en este caso, cooperativas). Para poder realizarlo les exige anualmente, a las distintas asociaciones, que presenten cierta documentación, por ejemplo: sus estados contables. No se ahondará en mayor indagación ya que excede las intenciones de este trabajo de investigación.

2.2.4 Indicadores de gestión

Sucede que la Ley Nacional N°25.152 en complemento con la Ley Nacional N°25.917 impone para todas las jurisdicciones federales el cálculo de parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública con medición de eficiencia y eficacia (Las Heras 2009). Por lo tanto, el comportamiento de una entidad puede ser visto mediante la comparación de indicadores que permiten determinar si el accionar cumplió con lo planificado o si deberían aplicarse medidas correctivas o preventivas para los desvíos hallados.

Los indicadores son la expresión de una medida que debe no solo ser objetiva, sino también, representativa. Además, complementan el proceso de planificación y de presupuestación ya que permite formular políticas a corto, mediano y largo plazo. Los indicadores deberían ser medibles para poder determinar, cuantitativa o cualitativamente, cuál es el grado de cumplimiento del objetivo. Además, deben ser suficientes y significativos, es decir, ser los que mejor expresen o determinen el grado de cumplimiento de un factor sin abusar ni minimizar la cantidad de indicadores que respondan al mismo objetivo.

El uso de los indicadores de desempeño se vincula directamente con la evaluación de la gestión y de resultados. Los *Key Performance Indicators* (KPI) o indicadores clave de rendimiento se pueden entender como índices de diversas variables que señalan si se están desarrollando los principales objetivos de un programa o proyecto y en qué grado. Del mismo modo, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas –AECA- (2000) explica que los indicadores son unidades de medida que

permiten el seguimiento y evaluación de variables clave en una organización mediante la comparación entre distintos referentes a lo largo del tiempo.

Una aclaración a efectuar es que los indicadores de gestión deben ser vistos como medidas de referencia, es decir, un resultado aislado no implica una buena o mala gestión, sino que los indicadores deben ser vistos a luz del contexto y la organización que los utiliza. Determinar qué indicador debe utilizarse o eliminarse de un tablero es una cuestión particular de cada organismo, aunque en el caso del sector público debiera existir una necesaria homogeneidad conceptual y metodológica. Estos deben ser adaptados a las necesidades de cada uno de los programas públicos y estar permanentemente actualizados y permitir efectuar un seguimiento de los mismos. Entonces, si bien los indicadores pueden utilizarse para numerosas variables podría suceder que tanto desglose no aporte información para lo que se quiere estudiar. Cabe aclarar que no funcionan por sí solos, sino que dependen del establecimiento de medidas referenciales que permitan obtener conclusiones a lo largo del tiempo. Por lo tanto, un uso adecuado de tales herramientas debe considerar únicamente aquellas dimensiones que sean relevantes para la evaluación de una cuestión específica. Entonces, para juzgar el desempeño se requiere conocer más profundamente la situación, no sólo ver al indicador, sino también conocer cómo se arribó a cierto resultado, por la actuación de quiénes, y otras cuestiones afines.

En cuanto a su utilidad, Bonnefoy y Armijo (2005) explican que los indicadores tienen doble función. Por un lado, la descriptiva, que consiste en informar el estado real de un programa. Por otro lado, la valorativa, que sugiere un “juicio de valor” sobre si el desempeño de dicho programa es o no el adecuado. Dentro de las ventajas de incluir indicadores para la evaluación de la gestión se hallan las siguientes:

- Implican una relación directa con la estrategia y objetivos estratégicos. Ello se debe a que clarifican y facilitan la toma de decisiones en distintos niveles jerárquicos.
- Otorgan un resultado concreto y visible para las distintas personas interesadas en conocer la performance.
- Permiten evaluar el grado de logro de un objetivo de manera más sencilla que otras técnicas.
- Conducen a una modernización estatal y transparencia en la gestión.
- Impactan en el resultado que se obtiene tanto en la gestión actual como en futuras pues enfocan al corto, mediano y largo plazo según la variable en estudio.

- Funcionan como un elemento de comunicación de valores y proyectos
- Complementan el proceso presupuestario con mayor información respecto del desempeño en el período. En otros términos, permiten comprobar el cumplimiento o no de lo que fue planificado y determinar si la asignación de los recursos fue la apropiada.

En resumen, hay una necesidad latente de utilizar indicadores, pues como indica Armijo (2011, 58), “contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos”. Además, retomando lo planteado por Bonnefoy (2005), la medición de la gestión y del desempeño requieren el desarrollo de un conjunto de mediciones e indicadores que se interrelacionen.

2.2.4.1 Tipología de indicadores

Para una mejor comprensión del concepto de indicador se debe discernir los distintos tipos que existen. Si bien son similares entre sí, se mencionará brevemente en qué consisten algunas de las categorías que se pueden observar en distintos manuales de gestión.

- **Indicadores de cumplimiento:** son aquellos que determinan la finalización de una asignación. En otras palabras, indican si una tarea fue o no concluida.
- **Indicadores de evaluación:** refieren al rendimiento de la tarea pues determinan si se actuó correctamente.
- **Indicadores de eficiencia:** tienen que ver con la capacidad para realizar una asignación utilizando óptimamente los recursos. En otros términos, identifican si el nivel de gastos es apropiado de acuerdo a los recursos utilizados, manteniendo un equilibrio entre costos / beneficios,
- **Indicadores de eficacia:** identifican si se logró o no el resultado esperado.

2.2.4.2 Condiciones para el armado y uso de indicadores

Hay extensa bibliografía sobre cómo deben armarse y analizarse los indicadores. Algunos autores explican la metodología SMART para sugerir cuáles son las características básicas que debe tener un indicador correctamente formulado y utilizado. Su sigla implica lo siguiente: **Específico** implica que el indicador debe ser preciso y no dar lugar a la ambigüedad en su interpretación; **Medible** y **Realista** refieren a que la meta sea cuantificable y que tenga sentido realizarlo con las herramientas y recursos

existentes. **Alcanzable** indica que el uso del indicador es desafiante pero posible. Por último, **Oportuno** implica que el indicador pueda ser ubicado en un espacio temporal y que tenga sentido realizarlo en tal momento.

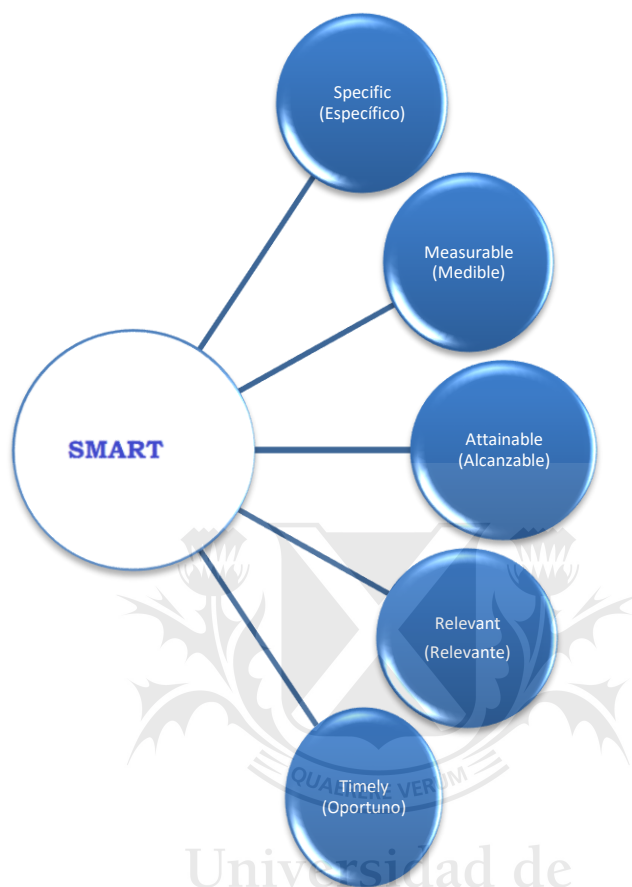


Figura 6: Metodología SMART

Fuente: OCDE (2008).

Otros autores consideran que dentro de los criterios de validación de los indicadores estos deben ser:

- **Pertinentes:** refiere a que el indicador sea sensible y responda correctamente el objetivo que pretende medir y que este tenga relevancia para la estrategia de la institución
- **Independientes y confiables:** indica que el indicador sea objetivo, es decir, que no responda particularmente a lo que quiere ver un área o un sujeto por conveniencia o que pueda ser evaluado por autoridades externas (y obtendrían el mismo indicador).
- **Accesible:** implica que los recursos invertidos para desarrollar o utilizar el indicador se correlacionen con los beneficios que este otorga u obtención de información que este brinde. En otras palabras, que tenga un costo aceptable.

- **Simple y no redundantes:** Debe abarcar los aspectos más significativos de lo que se pretende evaluar. No debe exceder con la información que brinda ni repetir lo que otro indicador evalúa. De este modo, hay más usuarios pueden comprender su significado (por ejemplo: los ciudadanos).

2.2.4.3 Evaluación de indicadores

Tras proveer el servicio, el uso de los indicadores culmina en la obtención, no solo de información cuantitativa (valores numéricos), sino también de información cualitativa. Ambas permiten ver qué tan eficaz y eficiente fue emplear ciertos recursos para una u otra actividad específica, pues permite efectuar una comparación entre distintas tareas y períodos anteriores. Se debe tener en cuenta que los indicadores están relacionados. Entonces, la mejora de uno de ellos puede modificar a otro. A modo de ejemplo, si se pretende mejorar el indicador de calidad de servicio de una entidad podría pensarse que la contratación de personal calificado sea una práctica conveniente. Sin embargo, tal decisión puede deteriorar el indicador de eficiencia en los costos puesto que quizás no son las capacidades de los profesores lo que hacen un servicio de calidad y se estarían incorporando gastos que el segundo indicador indicaría como excesivos.

Para poder comprender con mayor facilidad qué indican los valores numéricos obtenidos se desarrolló una técnica que indica si el resultado final cumple con lo esperado o no. A este se lo denomina “sistema de alertas” y es el que pauta niveles de cumplimiento en tres rangos (negativo, intermedio, positivo). Tal como se presenta en la figura, el sistema funciona similar a un semáforo que mide el grado de cumplimiento: el color rojo indica que hay fallas o incumplimiento con los resultados planificados; el color amarillo señala que actualmente la situación es aceptable, pero con límites, pues existen riesgos de que el resultado no se logre en un futuro. Por último, el color verde implica la aprobación o cumplimiento del resultado esperado.



Figura 7: Sistema de Alertas.

Fuente: Elaboración propia basada en la bibliografía.

2.3 Cuadro de Mando Integral

2.3.1 Caracterización del CMI

La metodología del Cuadro de Mando Integral (CMI) o *Balanced Scorecard* (BSC) resultó ser una herramienta estratégica adecuada para implementar mejoras a nivel local. Ella fue formulada en 1992 por Robert Kaplan y David Norton para su aplicación en el sector privado. Su origen surgió debido a que, como indican sus autores, las organizaciones necesitaban desarrollar indicadores que hicieran más comprensible y clarificaran su operatoria, cuestión con la que cumple el CMI. Por otra parte, se necesitaba perfeccionar el foco de ese entonces: las medidas financieras. Como consecuencia, se desarrollaron otras dimensiones que la complementarían: Aprendizaje y Crecimiento, Procesos internos y, por último, Clientes. Una visión integral le permitiría (a los entes privados) poder comprender más fácilmente en que áreas estaban bien encaminados y cuáles existían fallas.

Por otro lado, los autores Bonnefoy y Armijo (2005, 88) señalan que el uso del CMI es readaptable a instituciones de distintos tamaños y ámbitos de acción, es decir,

que no necesariamente se debe utilizar en entidades con fines de lucro. Del mismo modo, los autores Rodríguez, López y Ortiz (2010) indican que la adopción de estilos y técnicas de herramientas eficientes del sector privado se está convirtiendo en una práctica común para el sector público. Además, Barajas Alonso y Sánchez Fernández (2009) explican que la modificación de herramientas comúnmente utilizadas en los negocios privados serviría para solventar las necesidades de evaluar la inversión pública en el área del deporte. Más aún, Bástidas y Ripoll (2003, 37) proponen una serie de ajustes al modelo tradicional para que éste pueda ser aplicado al sector público, es decir, que “el CMI sea la herramienta idónea para gestionar, medir y evaluar el logro de los objetivos estratégicos de una institución”.

En cuanto a su funcionamiento, Kaplan and Norton (1996) explican que la herramienta traslada la misión y estrategia en objetivos y mediciones. La herramienta relaciona distintos objetivos medidos por indicadores para cada una de las perspectivas. Qué se considera prioridad depende del tipo y complejidad de organización. Su diseño facilita la visualización general de la entidad y, posteriormente, el desarrollo de informes y de análisis. Los autores, lo explican como un sistema que fue evolucionando a lo largo del tiempo. Actualmente, no sólo contempla las mediciones financieras y no financieras (*measurement*) sino también la gestión y comunicación (*management*). La metodología traduce la estrategia en un grupo de indicadores de desempeño que abarcan distintas funciones dentro de un área. Las Heras (2009, 93) expresa que “el Tablero de comando aplicado al Sector Público es una herramienta clave para medir las 5E (...) explicando los valores que se agregan, corrigiendo desvíos o detectando fallas”. Para analizar la gestión, Kaplan y Norton expusieron un mapa conceptual (*framework map*) que concibe los objetivos estratégicos y la visión estratégica de la entidad.

En cuanto a su utilidad Horngren ét. al. (2012, 470) explican que “el tablero nivela el uso de las medidas de desempeño tanto financieras como no financieras para evaluar, en un solo reporte, el desempeño a corto y largo plazo”. Por lo tanto, se cree que, si bien su implementación en el sector público no es tarea sencilla, su concreción es posible. El CMI se resume como un sistema de priorización de la comunicación, aprendizaje e intercambio que articula el accionar de una entidad con sus prioridades estratégicas. Más adelante se expondrán ventajas y desventajas de su implementación y desarrollo.

2.3.2 Conceptos básicos de estrategia: Misión, Visión, Objetivos estratégicos, Metas

Para poder ejecutar la herramienta BSC primero deben conceptualizarse y/o caracterizarse distintas variables que afectan el diseño, desempeño y resultado final. Tal como expresa Las Heras (2009), para desarrollar la planificación estratégica deben definirse, previamente, distintos conceptos para saber dónde ir y cómo. En su operatoria se hace necesario definir: la identidad de la entidad (misión, valores y principios); qué, cuándo y por qué adoptar una técnica específica; quiénes la utilizarán y cómo; y, por último, diagnosticar quiénes se beneficiarán de su uso. En otras palabras, establecen de forma clara y precisa en qué estado está una entidad y qué puede hacer para afectar positivamente tal situación.

Para el Estado, Martínez Nogueira (2014, 31) expone que “definir ámbitos de concentración, líneas de acción y, en ciertos casos, los destinatarios de sus productos y servicios, no es una cuestión de gestión, sino de política pública”. Por último, Armijo (2011, 16) indica que “las experiencias de presupuestación orientada a resultados en países pioneros (...) consideran como requisito central para la determinación de sus indicadores estratégicos, la realización de una fase previa de identificación de la misión, objetivos, y planes de acción”. En síntesis, los conceptos que se desarrollaran a continuación revisten de una notoria importancia a la hora de evaluar la gestión pública.

Para comenzar, se hace necesario destacar que “la correcta formulación de la misión y la visión de la institución es la plataforma básica que permite construir (...) en forma lógica y articulada el plan estratégico, el plan operativo anual y el presupuesto, siendo además el patrón que permite establecer prioridades y distinguir lo que es importante de lo que no lo es” (Martirene 2013, 52).

En primer lugar, la Misión. En términos de la Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala (SEGEPLAN), la misión es “la finalidad última y específica que busca toda organización y que la distingue de otras organizaciones de su mismo tipo”. Se considera relevante que la organización comprenda el alcance de definir quién es y que ello sea reconocido tanto por sus empleados como por los ciudadanos. Entonces, funciona como una “una guía interna” o eje que moldea y alinea a las personas hacia propósitos comunes. Luego, Yetano (2005, 39) lo ve como la razón de ser de una entidad.

En segundo lugar, la Visión. Yetano (2005), citando a Niven, explica que son principios que guían el comportamiento cotidiano y, luego, cita a Maholland y Muez que la definen como el objetivo que se espera alcanzar en el largo plazo. Las Heras (2009)

lo ve como “qué quiere ser y lograr” una organización. Para este trabajo se la entenderá como el foco a futuro que sirve para orientar el accionar gubernamental presente.

En tercer lugar, las estrategias. Son las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Se coincide con Las Heras (2009, 51) al expresar que la estrategia es un todo que refiere a amplios horizontes, pero cuya “íntima armonía con lo táctico hará al logro de buenos resultados”. Luego, los objetivos estratégicos son propuestas a alcanzar para cumplir con la misión de la institución. Los objetivos estratégicos, los que deben ser controlados por la cúpula gerencial, son los logros que responden a la razón de ser de la institución. Expresan la eficacia de la entidad o del sistema de gestión que ella gobierna. En cambio, los “objetivos operativos constituyen los cambios deseados en un horizonte de tiempo de corto plazo en apoyo a los objetivos estratégicos” (Martirene 2013, 57-59). Según Armijo (2011, 42) estos constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado.

Por último, las metas son la traducción física o financiera de los objetivos estratégicos. Son la aspiración de lo que se desea completar o arribar para poder cumplir con los objetivos. Tiene relevancia destacar que “formular metas de gestión- en base a objetivos estratégicos- para alcanzar logros en cada área de gobierno es una exigencia de primer orden demandada al Estado por la Sociedad” (Las Heras 2009, 63). Por lo tanto, las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Esta alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos para materializar el presupuesto (Armijo 2011).

A continuación, se presenta una figura que pretende resumir las cuestiones antes mencionadas y, nuevamente, destacar la importancia de comprender los conceptos que conforman la base del CMI.

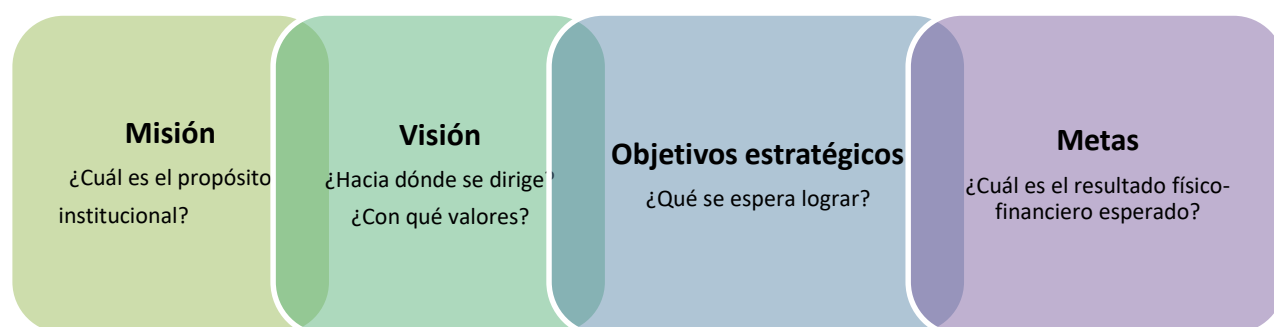


Figura 8: Definición de aspectos básicos

Fuente: Elaboración propia basada en la bibliografía.

2.3.3 Antecedentes

Si bien no son numerosos los casos a nivel municipal en Argentina, se encuentra otra situación a nivel mundial. Hay evidencia del uso de la herramienta en “Estados Unidos y Canadá (Chan, 2004), Gran Bretaña (Wisniewski and Olafsson, 2004), Australia (Yetano, 2009, Farneti and Guthrie, Hoque, 2008), Nueva Zelanda (Greatbanks and Tapp, 2007), Italia (Farneti and Guthrie, 2008), and Noruega (Askim, 2004)” (Córrea Gomes ét. al. 2013, 9). Además, los casos de Barcelona y Andalucía (España) o Lerápetra y Amaroussion (Grecia), entre otros.

Las Heras (2009) narra que el gobierno de la Provincia de Córdoba (Argentina) inició en 2006 el desarrollo del CMI y utilizó el sistema de alertas para evaluar los indicadores. Para su realización, se requirió soporte de la empresa consultora Prosecac. No se ahondará en detalle el nivel provincial pues se perdería el foco de la herramienta a nivel local. Por tal motivo, para ejemplificar la aplicación del CMI se utilizarán como referencia dos casos. El primero de ellos sentó precedencia, correspondiendo a la ciudad Charlotte en Estados Unidos. El segundo es el caso de la Agencia de Deportes de Granada en el que se implementó en la misma área que refiere este estudio. En ambos se instaló el instrumento de modernización del aparato público y se lograron resultados beneficiosos. De modo similar, este trabajo desarrolló un mapa estratégico y una serie de indicadores para vincular los objetivos estratégicos con el desempeño operativo de la Agencia de Deportes del MDT.

A continuación, se presenta una figura que resume cuáles son las preguntas que deben responderse al analizar el desempeño de cada perspectiva.

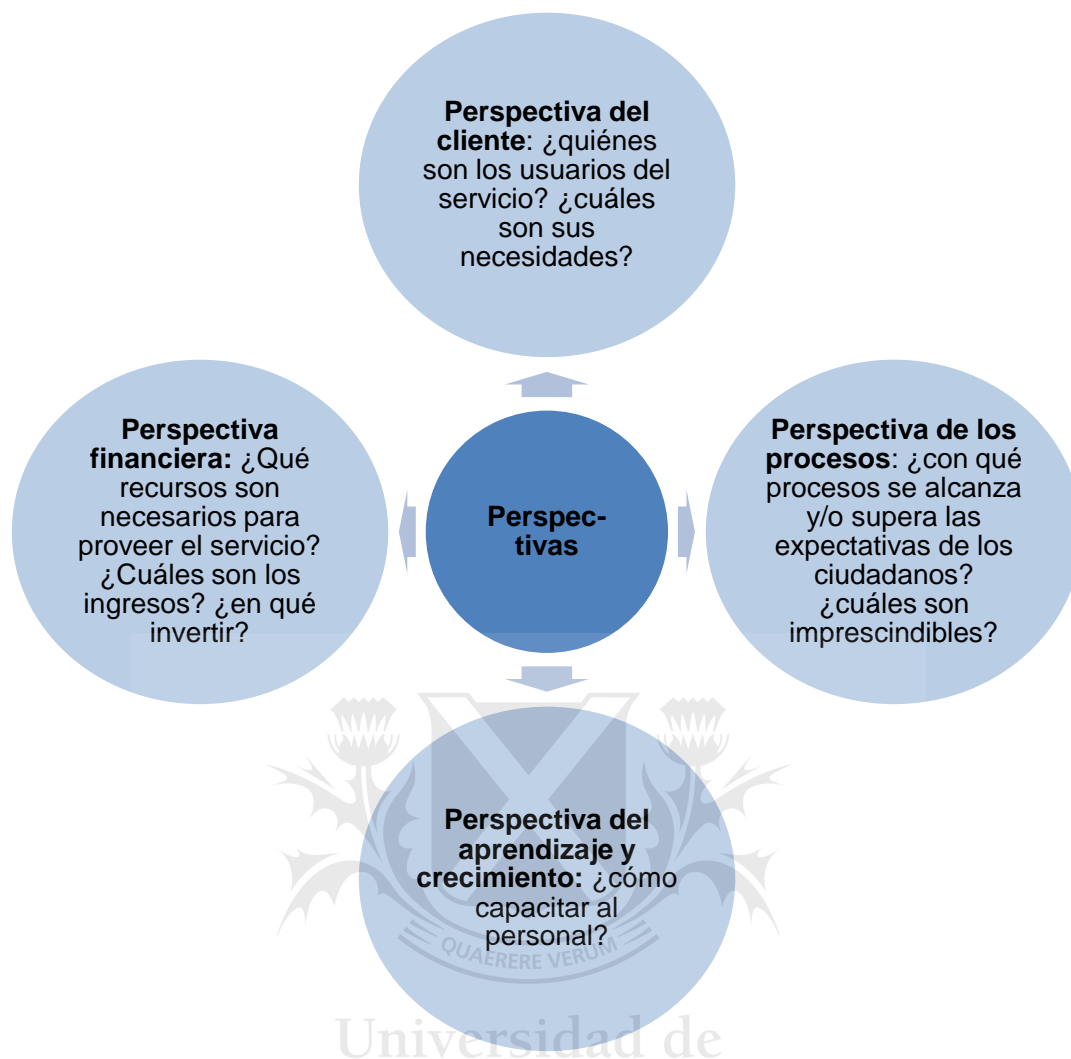


Figura 9: Perspectivas del CMI.

Fuente: Elaboración propia basada en la teoría de Kaplan y Norton (1992).

2.3.3.1 Caso Charlotte

La ciudad de Charlotte, correspondiente al estado de Carolina del Norte en Estados Unidos, adoptó en 1994 el BSC con la creencia de que debía renovarse tras la difamación del *Performance Management System*. La Oficina de Presupuesto y Evaluación de la ciudad fue la encargada de manejar el funcionamiento del BSC. Es así que Lisa Schumacher (empleada de tal oficina) mencionó que buscaban una herramienta que tuviese la habilidad de medir la estrategia y enfocara en mayor nivel en los resultados (Niven 2003, 273). La misión de Charlotte consistía en “proveer servicios públicos” mientras que la visión era “calidad y excelencia, rendición de cuentas, productividad, trabajo en equipo, comunicación abierta con los ciudadanos y desarrollo del personal”. Por esta razón, la ciudad se enfocó, principalmente, en una estrategia basada en el

cliente (comunidad). Para ello, seleccionó cinco líneas estratégicas: seguridad de la comunidad, desarrollo de la infraestructura, reestructuración del gobierno, transporte y desarrollo económico que fueron trasladadas a objetivos estratégicos. Luego, armó un mapa estratégico que sufrió reorganizaciones a lo largo de los años para adaptarse a las distintas circunstancias.

Para su inicial puesta en marcha, se decidió establecer distintos tableros para los distintos niveles del organigrama. En otras palabras, no fue solo un *high-level Scorecard* para las áreas de mayor jerarquía, sino que también se implementaron tableros de comando en otras unidades. Si bien el resultado final de la inserción de la herramienta a nivel global fue exitoso, no todas las áreas aceptaron el BSC del mismo modo, es decir que surgieron desafíos. Por ejemplo, hubo empleados que generaron y requirieron de mayor tiempo y dedicación. Por ende, más recursos de lo planificado. Otros lo vieron como una imposición de los mandos de arriba hacia los inferiores. Por otra parte, no existían antecedentes que hubiesen implementado la técnica. Por lo tanto, poder decidir qué medidas proveerían información y, en simultáneo, coincidieran con la estrategia municipal, fue aún más complicado. Para lograrlo desarrollaron un plan estratégico-operativo que integraba el planeamiento y la presupuestación. Sus usuarios explicaron que el CMI realmente contribuyó a la visión del presupuesto como un recurso necesario para cumplir las metas y, asimismo, mejorar la toma de decisiones (Niven 2003).

El mapa consistió en 16 objetivos que conectaban las áreas principales (*Focus areas*), las prioridades y las distintas unidades (*Key business unit scorecards*). La ciudad priorizó la perspectiva del Cliente, pues consideró que la dimensión financiera no era el eje central, es decir, no era la que definía resultados concretos. Además, señalaron que priorizar la financiera hubiese enviado un mensaje erróneo. Según Kaplan and Norton (2001), la financiera no exterioriza si la organización alcanza su misión. Luego, si bien cambiaron los nombres de las perspectivas establecidos por Kaplan y Norton, mantuvieron la misma terminología en otros componentes del tablero. La dimensión de los ciudadanos o clientes consistió en siete objetivos: dos para la seguridad de la comunidad y reestructuración del gobierno y uno para las restantes temáticas (Kaplan y Norton 2001). Por otro lado, la cantidad de indicadores se vio reducida a medida que pasó el tiempo ya que fueron siendo eliminados aquellos que no agregaban valor. A continuación, se presenta un cuadro que hace referencia a los puntos arriba mencionados.

Vision: Community of Choice for Living, Working, and Leisure

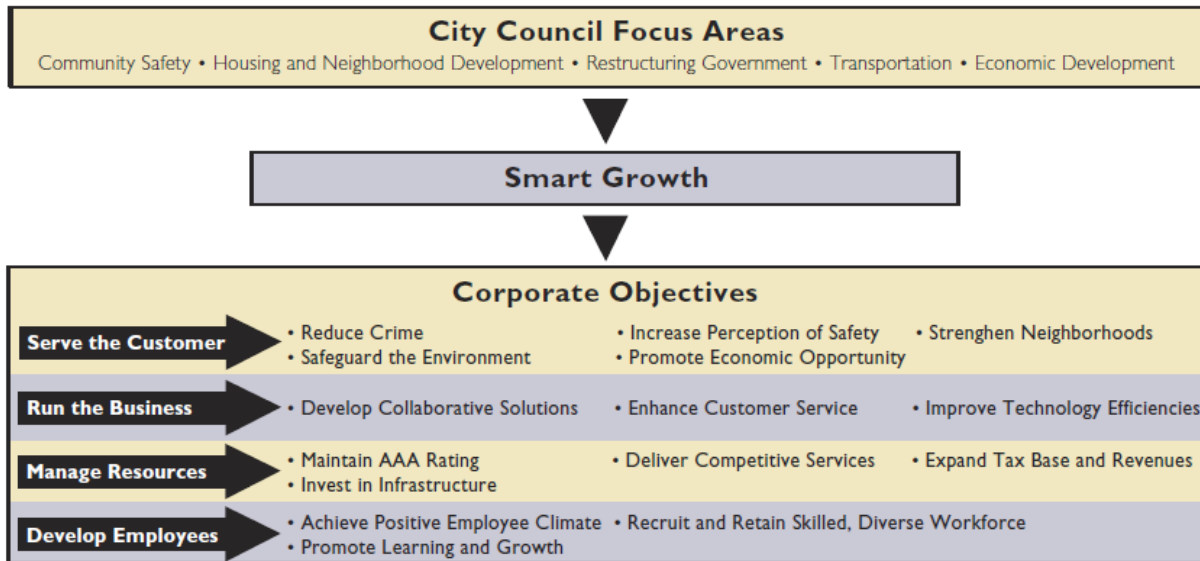


Figura 10: Estrategia de la Ciudad de Charlotte.

Fuente: Kim Eagle (2004, 4).

En suma, el caso de la ciudad de Charlotte demuestra que la aplicación de herramientas de estrategia en el Sector Público es posible y beneficiosa. Después de numerosos años con el uso de la misma, la ciudad resalta las ventajas en materia de modernización que el desarrollo del CMI trajo a su gestión.

2.3.3.2 Caso Agencia de Deportes de Granada

De un modo similar a Charlotte, la herramienta también fue aplicada en la Agencia de Deportes de Granada (España). La organización se encarga de brindar servicios a la comunidad, más precisamente responden con sus instalaciones deportivas a una población de 800.000 personas aproximadamente². En 2004, con la ayuda de consultores especializados, adoptaron e implementaron el CMI con el fin de controlar resultados a través del uso de indicadores o métricas. Analizaron la misión, los objetivos estratégicos y los factores críticos de éxito de la organización y, luego, desarrollaron una serie de indicadores. Para poder desarrollarlo, el equipo se reunió periódicamente para revisar la misión, objetivos e indicadores. Asimismo, formalizó un análisis FODA (matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) para anticipar las necesidades futuras.

² La cantidad corresponde al momento de realización de la investigación de los autores Rodríguez Bolívar, López Hernández y Ortiz Rodríguez (2010)

La misión que guió la actividad fue la “promoción de servicios de deportes de alta calidad, universalización de la práctica de deportes y la creación de una cultura de deporte que mejorase la situación financiera de la organización” (Rodríguez Bolívar ét. al 2006). Luego, se alineó tal misión con las perspectivas de Kaplan y Norton. A diferencia de Charlotte, para el equipo de trabajo español, las perspectivas que mejor guiarían al CMI eran la de procesos y la dimensión de aprendizaje y crecimiento. La Agencia de deportes de Granada desarrolló un mapa estratégico para identificar indicadores o medidas que precisaran si la entidad alcanzaba los objetivos estratégicos. Sin embargo, hubo limitaciones como son: la carencia de canales de comunicación entre distintos niveles, barreras al cambio por parte de los empleados y falta de entrenamiento de los *managers*.

Los principales objetivos estratégicos de las perspectivas del BSC fueron:

- **Perspectiva financiera:** incrementar los recursos y estabilidad financiera e implementar mayores inversiones en las instalaciones.
- **Perspectiva de aprendizaje y crecimiento:** continua mejora de las habilidades de los profesores para lograr mayor calidad en la enseñanza.
- **Perspectiva de los clientes:** Mejorar la imagen de calidad de la provisión del servicio y aumentar la cantidad de usuarios.
- **Perspectiva de procesos internos:** Crear sinergias y mayor coordinación entre las actividades y establecer de un cronograma simple que facilite la realización de eventos.

2.3.4 Ventajas y desventajas

Como se mencionó anteriormente, el uso de la herramienta puede generar ventajas considerables. Sin embargo, también se deben enfrentar numerosas desventajas. A continuación, presentamos las principales cuestiones a tener en cuenta.

Ventajas del BSC

Chan (2004) explica que el BSC puede ser una herramienta invaluable para los funcionarios gubernamentales, ya que les sirve para transformar las organizaciones. Más aún, considera que los beneficios de aplicarla superan a los costos. Por consiguiente,

expone diversos factores que justifican la puesta en escena de un tablero de comando. Además, podemos mencionar las siguientes:

- **Mejora de comunicación hacia adentro:** respecto de qué fue lo que se ejecutó. Ello repercute en el comportamiento de los empleados, puesto que requiere la formación y participación activa de equipos compuestos por personal de diversas áreas. En otras palabras, la comunicación interna facilita la comprensión de las razones por las que hay satisfacción o no con ciertos procesos de la entidad y la sugerencia de nuevas ideas de mejora. Todo ello genera motivación y sinergia. Como consecuencia, se crea un vínculo entre los programas gubernamentales de las diversas áreas y se complementa la experiencia del personal con nuevos conocimientos. En suma, representa una herramienta útil para comunicar líneas de conducción y resultados para poder arribar al objetivo y misión estratégica.

- **Mejora de comunicación hacia afuera:** se genera una mayor confiabilidad en la información provista a la comunidad. Se establece una rendición de cuentas más clara y transparente mediante el uso del tablero e indicadores. Por lo tanto, hay una reducción de la incertidumbre respecto de cuáles son los gastos que se ejecutan. Por último, se permite un control más consistente a largo plazo y mejora en la calidad del servicio de información. Además, contribuye a la formación de una “buena imagen” ante los órganos fiscalizadores debido a que hay mayor claridad de cuentas y responsabilidades.

- Promueve la **evaluación de la eficacia y eficiencia** del accionar del Estado. Es una técnica que incrementa la calidad y la eficiencia pues hace operativa la estrategia de la entidad. Destaca la relevancia de realizar controles de gestión.

- **Creación de valor público:** El correcto uso de la herramienta permite que sea visible y destaca cuáles son los aspectos más importantes en los que la organización deben enfocarse. Brindar información a los ciudadanos implica cumplir una obligación y tener un mayor valor.

- Permite tener una **visión integral**, es decir, contemplar las variables estratégicas y operacionales en una misma herramienta. Como consecuencia, la toma de decisiones es más completa.

- **Simplifica una visión completa** respecto a cuál debe ser el foco de la organización pues se compone, únicamente (para poder mantener su función de sencillez), de las variables primordiales para accionar. En otras palabras, **expone**

objetivos concretos y clarifica responsabilidades. Concientiza a los propios funcionarios respecto a su rol en el Estado. Fomenta a la simplificación de variables pues los recursos son limitados y habría pérdida de foco.

- Funciona como un instrumento de **mejoramiento de la gerencia pública:** Establece un diálogo entre la visión política y la estrategia del Estado. En otras palabras, vincula la planificación, la programación y la presupuestación. Tal relación debe ser analizada en conjunto si se pretende una coherencia al largo plazo.

- **Enfoca hacia el futuro:** existe una fijación de prioridades acorde a la estrategia al mediano y largo plazo. De este modo, su correcto uso supera los resultados de la actual gestión.

- Balancea **medidas financieras y no financieras** ya que vincula tanto cuestiones monetarias como estratégicas, que también hacen al servicio correspondiente. Cabe aclarar que los indicadores (financieros y no financieros) son formulados en respuesta a relaciones de causa y efecto. Además, el “enfoque multidimensional del CMI [permite] reflejar el equilibrio entre expectativas y prioridades de los principales grupos de *stakeholders*” (Bástidas Bermúdez ét.al 2006, 106)

- **Fomenta la modernización en la gestión estatal.** Ello sucede siempre y cuando el último fin sea la mejora y desarrollo a futuro, es decir, que se presten servicios más eficientemente.

- La inserción de una herramienta de tal índole permite satisfacer la “necesidad de la planificación estratégica para **identificar prioridades y asignar recursos**” (Pando ét al 2014, 13).

Desventajas del BSC

- Utilizar la herramienta CMI implica **definir objetivos de naturaleza compleja** puesto que son múltiples las necesidades y enfoques que tiene el Municipio si considera a las distintas áreas. En otros términos, los objetivos involucran acciones que son “transversales” a todas las áreas. No todo es medible, cuantificable y, aun cuando lo sea, puede no ser totalmente representativo.

- El **costo** de diseñar e implementar las medidas de desempeño es elevado puesto que se requiere del tiempo de los funcionarios, personal que capacite a los empleados,

encuestas de opinión ciudadana y sistemas actualizados, entre otros. La limitación de recursos lleva a simplificar la cantidad de variables.

- Implementarlo implica un **cambio de gran magnitud**. Por lo tanto, puede haber **barreras al cambio** por parte de los empleados porque su función se vería aumentada de responsabilidades y sujeta a un control más estricto. Puede ocasionar detrimento en los niveles de satisfacción de los trabajadores, por el aumento de tareas. Quien controle debería encargarse de monitorear el cumplimiento de las metas planificadas y analizar las causas de los desvíos.

- Relacionado al ítem anterior, aplicar la herramienta en cualquier organización conlleva un **cambio cultural**. Además, **depende del liderazgo y compromiso de la autoridad mayor** (por ejemplo: un intendente) pues debe delegar tareas y descentralizar la toma de decisiones. De este modo, su actitud es la que incentivará, o no, al cambio de cultura de los empleados estatales y de aceptación de los ciudadanos (Correa Gomes ét. Al. 2013). Por otra parte, tal como señalan Macnab ét.al. (2010) se requiere del esfuerzo y compromiso de la autoridad para lograr la efectiva transformación en los procesos.

- Existe **ambigüedad sobre su impacto** en los resultados financieros o bienestar de la población. En otros términos, la medición de cuánto afecta a la gestión y a los resultados obtenidos requiere la realización de estudios complejos y el aislamiento de factores exógenos que pueden influenciar el rendimiento. En otras palabras, la implementación de la herramienta **no siempre tiene efectos visibles por todos**. Es así que “a menudo es difícil identificar beneficios tangibles y específicos en términos de calles más limpias o un vecindario más seguro u otros servicios tangibles que los ciudadanos esperan del gobierno” (Niven 2003, 281).

- Para que la herramienta sea exitosa deben **formularse correctamente** los **objetivos estratégicos y los indicadores apropiados** para medirlos. Ello requiere **interpretar las interrelaciones** entre los objetivos e indicadores que miden el desempeño.

- La herramienta no permite evaluar si la **estrategia deja de ser apta**, es decir, si la estrategia formulada en el inicio ya no aplica a las dinámicas necesidades del contexto. Si bien depende de la opinión del funcionario, el CMI no es un instrumento que facilite la toma de decisiones en momentos de urgencias. Los números que indique la herramienta pueden no reflejar la realidad por completo y llevar a una decisión inapropiada.

- **Altamente dependiente del contexto.** No siempre es posible desvincularlo de factores externos que pueden incidir en el resultado final. La utilidad del CMI depende de: las variables elegidas para ser medidas, la perspectiva seleccionada como prioridad y, también, factores externos.



Universidad de
San Andrés

3. ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE TIGRE

3.1 Municipio de Tigre



Figura 11: Mapa de ubicación del Municipio de Tigre.

Fuente: Elaboración propia.

Para entender cómo funciona la Agencia de Deportes y en qué emplea recursos se entiende como necesaria la caracterización del MDT. De este modo, se podrá tener referencia de variables que repercuten en el momento de proveer el servicio. En otras palabras, tal información permite tener una visión más clara de qué tipo de servicios debe proveer deportes, a quiénes, dónde y cómo.

Argentina tiene un total de 2.252 gobiernos locales de cuáles 1.151 son municipios. La Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Ley Provincial N° 6.769) clasifica a Tigre como Municipio. Este es un partido al norte de la provincia argentina de Buenos Aires y abarca la primera sección del Delta del Paraná, las localidades de Benavídez, Dique Luján, Don Torcuato, El Talar, Nordelta, Pacheco, Ricardo Rojas, Rincón de Milberg y Troncos del Talar. El partido limita al norte con el Río Paraná de las Palmas y al este con el Río de la Plata. Del mismo modo que los restantes 134 distritos de la Provincia de Buenos Aires, el partido de Tigre es conducido por un intendente (departamento ejecutivo unipersonal) y un Concejo deliberante (departamento deliberativo). El primero de ellos se renueva cada 4 años y el segundo cada 2 años por mitades. En el caso del Poder Judicial es de incumbencia Provincial y

Federal solamente en materia civil y penal (salvo en el caso del código contravencional que sí está delegado a los municipios). La estructura funcional se define acorde a la decisión de cada municipio. En el caso de Tigre, el Poder Ejecutivo Municipal se conforma por el Intendente, nueve Secretarías, veintitrés Subsecretarías y tres Agencias. El detalle de su composición es mostrado en el Anexo N°1.

El último censo realizado por el INDEC³ en 2010 indicó que la población total del municipio es de 376.381 personas cuya composición es 49% hombres y 51% mujeres. El partido de Tigre posee una notoria actividad deportiva ya que se encuentran numerosos clubes de remo y de barrio que ofrecen diversas actividades atléticas. La Agencia de Deportes es la encargada de la promoción y la ejecución de los distintos planes vinculados con las actividades deportivas. Su intención es poder coordinar todos los establecimientos deportivos municipales, es decir, los polideportivos, como también, las escuelas municipales y las instituciones barriales. Particularmente, el sitio web del municipio presenta, entre las funciones del área, las siguientes:

- Orientar, coordinar, asistir, fiscalizar y promover la actividad deportiva en el ámbito municipal en todas sus formas.
- Elaborar propuestas de intercambio local y regional en materia deportiva
- Coordinar y ejecutar programas de capacitación y desarrollo de acciones
- Promover la integración local de las organizaciones vinculadas a la actividad deportiva barrial
- Estimular y controlar el desarrollo de la infraestructura deportivo-recreativa

El directivo encargado de la Agencia indicó que esta tiene por objeto una política integradora para promover el deporte con enfoque en la recreación e inclusión. Para poder realizarlo, coordinan, gestionan, dirigen, se capacitan y ejecutan actividades y eventos como también deciden sobre la infraestructura del área deportiva. Su accionar está dirigido a toda la población de todas las localidades del MDT. Por lo tanto, para que el servicio pueda abarcar la extensa geografía que compone al partido, se conformaron 17 polideportivos. Si bien tienen una persona encargada de ayudar con la administración de los gastos de la agencia, la Contabilidad del municipio es centralizada. La Subsecretaría de Economía y Hacienda es quien tiene por objeto registrar los hechos económicos que afectan al municipio y proveer información contable.

³ Disponible también en la página del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda:
<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=BUE123>

3.2 Transparencia y Modernización estatal

El concepto de modernización en el ámbito estatal cobró relevancia en pos de consolidar capacidades y beneficiar la imagen gubernamental ante los ciudadanos. Entonces, mejorar implica readaptar ciertas prácticas de la gestión tradicional. A modo de ejemplo, el establecimiento de una regulación que obliga a la disponibilidad, divulgación y acceso a la información pública dio cuenta de numerosos cambios. Si a nivel internacional se exige, como práctica de modernización en la gestión, que se cumpla con un sistema de rendición de cuentas integrales y comprensibles, es posible pensar su aplicación en Argentina, comenzando por la base: el nivel municipal.

En sintonía con lo mencionado anteriormente, el MDT conformó distintos mecanismos para manifestar modernización y transparencia gubernamental en su gestión. A continuación, se presentan brevemente algunos de ellos:

- **Actualización en línea del Digesto Municipal:** éste consiste en la recopilación (en la página web del municipio) de las normas vigentes de carácter general y aplicación. De este modo, cumple con el Decreto 3485/55 que establece que la dependencia municipal debe informar a los ciudadanos, sus empleados y el pueblo mediante el Boletín Municipal.

- **Establecimiento de un Código de Ética y Carta de Compromiso con el ciudadano:** rige para todas las personas que ejercen la función pública en el ámbito de la Municipalidad de Tigre. La carta de compromiso es un documento expedido por el intendente en el que se compromete a informar cuáles son los objetivos de su accionar. Si bien no hay obligación de su aplicación a nivel municipal, a nivel federal lo regula el Decreto 229/2000. En suma, Se asume un compromiso explícito de mejorar continuamente la calidad de la prestación de los servicios.

- **Desarrollo de la aplicación “Tigre Urbano”:** en ella se reportan las sugerencias y reclamos de los vecinos de forma rápida. Estos últimos realizan una descripción del conflicto y otros usuarios pueden complementar la información. De este modo, se genera un reporte que queda sentado en las bases de la municipalidad, la cual evalúa la gravedad y urgencia con la que debe asistir al usuario.

- Otro, la conformación de una **plataforma digital de Datos Abiertos:** el Proyecto Datos Abiertos es una iniciativa que fomenta el acceso a la información pública “tanto para la apertura gubernamental como para optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de la gestión” (Montoya Morales 2016, 1). Su

función consiste en proveer datos completos, actualizados y primarios para que el ciudadano o cualquier interesado pueda utilizarla libremente, es decir, actúa en congruencia con las prácticas de Gobierno Abierto. Cabe aclarar que el artículo 8 de la Ley Nacional 25.152 indica que la documentación producida en el ámbito de la Administración Nacional se entiende como “Información Pública” y ésta es de libre acceso para cualquier institución o persona interesada. A modo de ejemplo, se debe rendir cuenta de los Estados de Ejecución de los Presupuestos de gastos hasta el último nivel de desagregación. En suma, más allá del desarrollo de la plataforma, hay una obligación precisa para que el Estado provea la información pública. El MDT fue uno de los primeros municipios del Conurbano Bonaerense en incorporar el portal. Tal como señala el MDT en su página web, los Datos Abiertos permiten la mejora en los servicios y mayor transparencia. Sin embargo, al momento de finalización de la investigación, la Plataforma Tigre Datos Abiertos no se encontraba actualizada ni comprendía la totalidad de las áreas que componen el gobierno municipal.

En resumen, el hecho de haber incorporado prácticas y proyectos “modernos” repercute en que el MDT se dirija al avance en su gestión. Asimismo, logra una mayor confiabilidad y participación ciudadana, pues se democratiza la información pública. Sin embargo, hay “una pata de la mesa” que no ve: la gestión y evaluación estratégica. Por lo tanto, la propuesta realizada en esta investigación pretende demostrar las ventajas y desventajas de su implementación.

3.3 Sistema presupuestario

3.3.1 Caracterización

Durante el proceso se cumple el principio de descentralización operativa y centralización normativa. La Dirección Coordinadora de Presupuesto (DCP) está autorizada a armar el presupuesto municipal siempre y cuando controle y respete las normas legales que lo regulen.

Las clasificaciones presupuestarias son “instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios” (Ministerio de Economía 2011, 33). En el caso del MDT, clasifica sus gastos públicos de acuerdo a las funciones. En otros términos, desagrega las diversas partidas de acuerdo a la naturaleza del área funcional. La unidad básica de clasificación, explica el Ministerio de Economía (2011, 41), es la

categoría programática de mínimo nivel. Para el MDT estas son las distintas actividades, como por ejemplo “Textiles y vestuario”, que corresponden a la cuenta 77 del Presupuesto de gastos, denominada “Deportes”.

3.3.2 Formulación presupuestaria

Para funcionar apropiadamente como un proceso y respetar la ley, el presupuesto atraviesa distintas etapas en un orden consecutivo: la formulación, la aprobación, la ejecución, la evaluación y el control. El año presupuestario del MDT sigue al año de calendario. Para clarificar tal cuestión se presenta el cronograma formulado en 2015 para ejecutar en 2016.

Fecha Tope	Etapas	Acción
18/8/2015	Entrega de políticas presupuestarias de las distintas jurisdicciones	Cada jurisdicción se encarga de redactar, en planillas, un proyecto borrador con las distintas políticas presupuestarias que estima para el próximo período, correspondientes a la dependencia a su cargo.
25/8/2015	Entrega de descripción de programas y actividades	Los responsables de las distintas unidades ejecutoras ⁴ efectúan la descripción de los programas y actividades proyectados, es decir, la explicación del fin de los fondos ante la DCP.
28/8/2015	Entrega de cuadro de metas de los distintos programas	Cada una de las unidades ejecutoras debe presentar un documento conformado por dos secciones. La primera de ellas, un cuadro de metas de los distintos programas. La segunda, un anexo que incluye el detalle de la vinculación entre los insumos y servicios imprescindibles para cada programa, en términos físicos. Por otra parte, la

⁴ La unidad ejecutora puede definirse como aquel centro administrativo, subordinado a una unidad responsable, que se compromete a llevar el registro contable de sus operaciones. La Agencia de Deportes del Municipio de Tigre se estructura como una unidad ejecutora. Por ende, es autárquica para la toma de decisiones.

		traducción financiera de los gastos operativos se refleja consecutivamente en el presupuesto preliminar. Cabe mencionar que la totalidad de los requerimientos en concepto de bienes y servicios comprende también otros gastos fijos.
11/9/2015	Entrega del borrador y evaluación conjunta del presupuesto preliminar	Consiste en la entrega a la DCP del borrador del presupuesto preliminar, quien analiza y realiza una evaluación conjunta con cada unidad ejecutora. Allí surgen recomendaciones para la unidad ejecutora con el fin de que su presupuesto no sea rechazado posteriormente.
14/9/2015	Presentación del presupuesto preliminar	Se presenta el presupuesto preliminar de cada unidad ante la DCP quien los recopila en uno integrado
21/9/2015	Tratamiento y aprobación del presupuesto preliminar (por el departamento ejecutivo)	El Departamento Ejecutivo trata el presupuesto preliminar que le presentan y, si está de acuerdo, lo aprueba.
25/9/2015	Análisis y comunicación de ajustes	La Secretaría de Economía evalúa la viabilidad de las solicitudes. Posteriormente, elabora y comunica los techos presupuestarios a los responsables de las unidades ejecutoras.
5/10/2015	Elaboración anteproyectos unidades ejecutoras	Se elabora el anteproyecto de las unidades ejecutoras y luego, el anteproyecto jurisdiccional. En el caso de que no se presenten en tiempo y forma los anteproyectos, la Secretaría de Economía, Hacienda y Recursos Humanos queda facultada, de acuerdo al artículo 15 de las Disposiciones Generales del Decreto Provincial 2980/00, a elaborarlos de oficio. Específicamente, son la DCP y la Contaduría Municipal quienes proceden a la "formulación de toda información que
15/10/2015	Elaboración anteproyectos jurisdiccionales	

		no fuera presentada en término por los distintos responsables y en las condiciones expresadas [en el Cronograma para la formulación del Presupuesto]”, con aprobación de Departamento Ejecutivo
23/10/2015	Elaboración de proyecto de ordenanza	Finalmente, la DCP y Contaduría Municipal elaboran el proyecto de ordenanza y lo elevan al Honorable Concejo Deliberante (HCD)
30/10/2015	Elevación del proyecto al Honorable Concejo Deliberante	El HCD revisa, aprueba y dispone tal ratificación en una ordenanza municipal. En el caso de que el Concejo no lo apruebe, se utilizará el presupuesto vigente del año anterior. Tal mecanismo está establecido en el artículo 24 de la Ley Orgánica de las Municipalidades

A modo de resumen, en el proceso intervienen el HCD, encargado de aprobar y sancionar la ordenanza definitiva, y el Poder Ejecutivo Municipal quien utiliza los recursos otorgados. Primeramente, se determinan los gastos para el período y, luego, los ingresos que debe recaudar el municipio para poder solventar tales erogaciones. Sin embargo, se conforman topos o “techos presupuestarios” para establecer prioridades, que los proyectos tengan coherencia y que sean acordes al contexto político-económico.

Todo aquello que durante la planificación sea considerado como prioridad deberá verse reflejado en las decisiones presupuestarias. Deberá haber coherencia entre tales decisiones y lo efectivamente presupuestado. Por otro lado, para que los pasos formales del proceso de formulación del presupuesto no se vean afectados por el transcurso del tiempo, está prevista la cantidad de semanas necesarias para que las unidades desarrollen el borrador estimativo de los gastos (para el próximo período) lo más acertadamente. En el momento en el que se comunican los techos presupuestarios, la mayor parte de los posibles desacuerdos entre las unidades ejecutoras y el DCP ya deberían ya haber quedado resueltos en una instancia anterior.

El cuadro que se expone debajo muestra la evolución de las metas de la Agencia de Deportes para los años 2014 y 2015.

Agencia de Deportes MDT	Meta	Unidad	Trimestre I	Trimestre II	Trimestre III	Trimestre IV	Ejecutado	
2014	1.1.1.01.09.000 77 DEPORTES	ESCUELAS DEPORTIVAS	ASISTENTES	\$ -	\$ 21.000,00	\$ 20.000,00	\$ 10.000,00	\$ 51.000,00
		3ª EDAD	ASISTENTES	\$ -	\$ 600,00	\$ 600,00	\$ 600,00	\$ 1.800,00
		NATACION	ASISTENTES	\$ -	\$ 24.000,00	\$ 24.000,00	\$ 24.000,00	\$ 72.000,00
		USO DE POLIDEP. POR ESCUELAS	ASISTENTES	\$ -	\$ 64.000,00	\$ 64.000,00	\$ 21.000,00	\$ 149.000,00
		COLONIA DE VACACIONES	ASISTENTES	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 51.000,00	\$ 51.000,00
	TORNEOS Y EVENTOS	ASISTENTES	\$ -	\$ -	\$ 30.000,00	\$ -	\$ 30.000,00	
1.1.1.01.09.000 78 JUEGOS DEPORTIVOS LA PROVINCIA	PART EN TORN ABUELOS BONAREN (NUMERO DE INSCRIPTOS)	No se obtuvo información	\$ 270,00	No se recibió información del municipio al respecto				
	INSC EN TORNEOS BONAERENSES (NUMERO DE INSCRIPTOS)		\$ 4.300,00					
2015	1.1.1.01.09.000 77 DEPORTES	ESCUELAS DEPORTIVAS	ASISTENTES	\$ 15.000,00	\$ 21.000,00	\$ 21.000,00	\$ 12.000,00	\$ 69.000,00
		3ª EDAD	ASISTENTES	\$ 650,00	\$ 650,00	\$ 650,00	\$ 650,00	\$ 2.600,00
		NATACION	ASISTENTES	\$ 24.500,00	\$ 24.500,00	\$ 24.500,00	\$ 24.500,00	\$ 98.000,00
		USO DE POLIDEP. POR ESCUELAS	ASISTENTES	\$ 21.000,00	\$ 70.000,00	\$ 70.000,00	\$ 11.000,00	\$ 172.000,00
		COLONIA DE VACACIONES	ASISTENTES	\$ 60.000,00	\$ -	\$ 42.000,00	\$ -	\$ 102.000,00
	TORNEOS Y EVENTOS	ASISTENTES	\$ -	\$ -	\$ 40.000,00	\$ -	\$ 40.000,00	
	1.1.1.01.09.000 78 JUEGOS DEPORTIVOS LA PROVINCIA	PROG.REC.LOS ABUELOS YEL DELTA	ASISTENTES	\$ 700,00	\$ 2.000,00	\$ 2.000,00	\$ 2.400,00	\$ 7.100,00
	BAILES DE RECREACION	ASISTENTES	\$ 300,00	\$ 1.000,00	\$ 1.000,00	\$ 1.500,00	\$ 3.800,00	
	FIESTA DIA DEL JUBILADO	ASISTENTES	\$ -	\$ -	\$ 3.500,00	\$ -	\$ 3.500,00	
	TORNEOS MUNICIPALES	ASISTENTES	\$ 150,00	\$ -	\$ 900,00	\$ 200,00	\$ 1.250,00	
	JUEGOS DEP. BS. AS	ASISTENTES	\$ -	\$ 500,00	\$ 900,00	\$ 200,00	\$ 1.600,00	
MES DEL ADULTO MAYOR	ASISTENTES	\$ -	\$ -	\$ 2.000,00	\$ -	\$ 2.000,00		

3.3.3 Análisis presupuestario

Para comenzar, cabe aclarar que si bien en 2014, la Agencia no existía como tal, se puede encontrar que dentro de la Secretaría de Promoción Ciudadana está la cuenta 77 que corresponde a Deportes y la 78 que le pertenece a Juegos Deportivos La Provincia. A finales del período 2014 la Agencia de Deportes se conformó autárquicamente dentro de la jurisdicción “Unidad Intendente”.

Si se analiza el “Estado de Situación Económico-Financiera” para los años 2014 y 2015 se puede observar la siguiente evolución. El Resultado financiero (ingresos totales menos gastos totales) para el período 2015 registró una pérdida de \$120.807.281,84 frente a \$62.119.525,20 de ganancia del año anterior. El total de los recursos percibidos por el MDT en el año 2014 fue \$1.838.455.063,34 mientras que en 2015 fue de \$2.404.115.501,44. Si bien aumentó la cantidad de recursos respecto al período anterior se mantuvo la proporción de los recursos de orígenes no propios, es decir, en ambos períodos los recursos (de libre disponibilidad y los afectados) provenientes de origen provincial y nacional representaron aproximadamente al 24% de los recursos totales del MDT. La principal razón por la que el gobierno provincial transfiere recursos a los municipios es por la coparticipación regulada por la Ley Provincial N° 10.559/95. La distribución de la misma se realiza automáticamente de acuerdo al porcentaje que le corresponde a cada municipio. Ello se regula de acuerdo al Coeficiente Único de

Distribución (CUD). Como medida objetiva, el CUD es determinado anualmente por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, según diferentes parámetros establecidos en la ley mencionada.

Cabe aclarar que las provincias argentinas dependen notoriamente de la recaudación nacional y de impuestos provinciales que están sujetos al nivel de actividad económica. A modo de ejemplo, se menciona el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Por lo tanto, si la actividad económica se viese afectada (por ejemplo: por la caída del precio de la soja), afectaría no solo al nivel provincial sino también al municipal. Este sería un factor externo que podría justificar las variaciones en los montos que fueron presupuestados. Se realiza tal aclaración para entender que un año de recesión o cambio presidencial (como fue el 2015) puede afectar a la gestión municipal. A modo de ejemplo para la Agencia de Deportes: durante el año 2014 estaba establecido el cepo que dificultaba el ingreso de equipos importados para los polideportivos. El siguiente cuadro muestra cómo fue la evolución de los gastos para la Agencia.

Evolución de los gastos por programa	Devengado 2014	Pagado 2014	Devengado 2015	Pagado 2015
77- Agencia de deportes	\$45.133.054,78	\$43.105.612,75	\$100.582.022,66	\$97.949.160,84
78-Juegos Deportivos La Provincia	\$180.526,61	\$180.526,61	\$480.235,26	\$460.935,26

En vistas del “Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos” se obtuvo la siguiente interpretación. En el año 2015 se observó el incremento en el gasto correspondiente a deportes: ello se debe a que se incrementaron los salarios de los empleados (y como consecuencia, las contribuciones). En el año 2014 los salarios eran de \$41.654.252,20 mientras que 2015 ascendieron a \$86.402.944,67. Los salarios son el mayor gasto de la Agencia pues posee numeroso personal: 30 personas administrativas, 30 maestranzas, 650 profesores recibidos, 40 médicos y 45 guardavidas. En total son aproximadamente 800 personas por lo que se comprende el aumento de gastos.

El Presupuesto de Gastos del MDT para el ejercicio 2014 varió notablemente frente al 2015. El primero de ellos fijó el gasto total en \$ 1.817.487.039,00, mientras que el presupuestado en 2015 alcanzó los \$2.860.158.579,36, es decir, aumentó un 57,36%. Sin embargo, el crecimiento de los gastos ejecutados (y devengados) entre los dos períodos fue del 41,65%, y significó \$ 770.542.713,50 adicionales.

Por otra parte, los gastos generales totales devengados al cierre del ejercicio alcanzaron los \$1.849.988.825,78 de los cuales únicamente 2,5% correspondieron a deportes. En otros términos, los gastos ejecutados (y devengados) por deportes del año 2014 alcanzaron los \$45.313.581,39. No hubo amplia variación con los salarios presupuestados que se habían pensado en \$45.266.018,67. Dentro de tal monto, \$42.274.018,67 corresponden a salarios, es decir, un 93%. En cambio, para el año 2015 se devengaron \$2.620.531.539,28 en total, cuyo 4% correspondió a deportes (\$101.062.257,92).

Para el año 2014, para determinar la eficiencia del presupuesto de gastos dentro de un período se realiza la siguiente fórmula: “Gastos ejecutados primer trimestre / Gastos presupuestados primer trimestre” y se obtiene un número índice. Depende si el índice es menor, igual o mayor a 1 la respuesta al objetivo del indicador. Siguiendo el ejemplo, si gastos ejecutados= \$45.133.054,78 y gastos presupuestados= \$45.266.018,67, el indicador resultante= $\frac{45.133.054,78}{45.266.018,67} = 0,9971$ (menor a 1). Para el año 2015, se presupuestaron \$100.582.022,66 y se ejecutaron \$85.489.383,60, por lo que el indicador obtenido es igual a 0,8499. Habrá que ahondar en profundidad para comprender de dónde surge tal diferencia, pues la causa puede surgir de variables ajenas al control de la entidad, pues quizás se compró menos maquinaria de la que estaba pautada para el año o pudieron haber obtenido descuentos o, realmente, se fue eficiente al ejecutar los gastos.

En resumen, si se observa la evolución de los gastos a lo largo de tales períodos se puede concluir que las proporciones de gastos se mantuvieron similares “a grandes rasgos”. Para distinguirlo más precisamente, a continuación, se presenta un cuadro donde se desagregan las partidas principales (correspondientes a deportes) para ambos años y se visualiza la variación. Entonces, la principal diferencia entre ambos períodos se observa en los salarios y los aportes.

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO 3

Las 3P (Planificación, Programación y Presupuestación), que explica Las Heras (2008), se comportan como las aristas de una misma figura: el sistema presupuestario. El capítulo resumió la aplicación de tal concepto en el MDT. El actual Sistema de Programación y Presupuestación y el potencial Sistema de Planificación. Una gestión gubernamental que responda ante todas ellas puede obtener información más completa y relevante para la toma de decisiones por las cuales el Estado es responsable. Además, se identificó que la técnica utilizada es el Presupuesto por Programas, que asigna recursos a las distintas categorías programáticas (como lo son Deportes y Juegos Deportivos). Por otra parte, las 3E pueden ser vistas como las “cualidades” que debe considerar el Estado para definir qué y cómo administrar las 3P. Ser eficiente, eficaz y económico tienen ventajas financieras a corto y largo plazo.

Por lo investigado, el proceso de formulación del presupuesto se adecúa correctamente a la reglamentación que lo regula. Expone cuáles son los recursos necesarios, cuándo utilizarlos y clarifica quiénes son responsables. Para ello, la DCP se asegura de que las erogaciones presupuestadas reflejen las prioridades políticas para el período y que las distintas unidades presenten proyectos realistas y razonables. Para el resto de las etapas del ciclo presupuestario (excepto la evaluación) no se emite opinión alguna, ya que implicaría un análisis menos objetivo de las decisiones políticas que guían el sistema presupuestario. Por último, la etapa de evaluación del presupuesto confronta lo planeado (al inicio del período) y lo ejecutado (al final del período), es decir, mide los desvíos presupuestarios, no sus causas. Esto es señalado como una falencia ya que se considera una visión parcial.

Perfeccionar la gestión implica un Estado comprometido con la comunidad. A pesar de que, actualmente, el MDT tiende a implementar mejoras que modernizan su gestión, no sucede lo mismo con su Sistema Presupuestario. En otras palabras, ve, únicamente, dos de las 3P, ya que no considera a la planificación estratégica para definir su operatoria. Además, no utiliza evaluaciones de gestión, pues no analiza la causa por la que se obtienen ciertos desvíos en los resultados. Como consecuencia, el siguiente capítulo explica cómo una herramienta de gestión estratégica es capaz de solucionar tales ausencias.

4. TABLERO DE COMANDO PARA LA AGENCIA DE DEPORTES

4.1 Mapa Estratégico

Como se ha explicado en otras secciones, el mapa estratégico es un diagrama que explicita las relaciones entre los objetivos estratégicos de las distintas perspectivas del CMI. En otras palabras, los objetivos se retroalimentan entre sí, es decir que el cumplimiento o no de uno afecta al desempeño del otro. A continuación, se presenta el mapa sugerido para la Agencia de Deportes del MDT. Una aclaración relevante a mencionar es que el modelo desarrollado debe ser considerado piloto, ya que se elaboró en base a la información que se obtuvo del municipio, pero no tuvo participación de ningún funcionario público, por lo que debe ser visto como un mero ejemplo. Por lo tanto, tal como indican Horngren ét.al. (2012), para que las conexiones simuladas sean válidas debe buscarse evidencia empírica. Otra cuestión a señalar, es que, si bien la Agencia de Deportes tiene sus propios Objetivos estratégicos, se los desglosará en propósitos más detallistas.

Visión: “Integrar a todos los establecimientos deportivos municipales con las instituciones barriales, continuar aumentando la oferta deportiva de los polideportivos y brindar personal calificado y comprometido que esté preparado para cualquier situación”

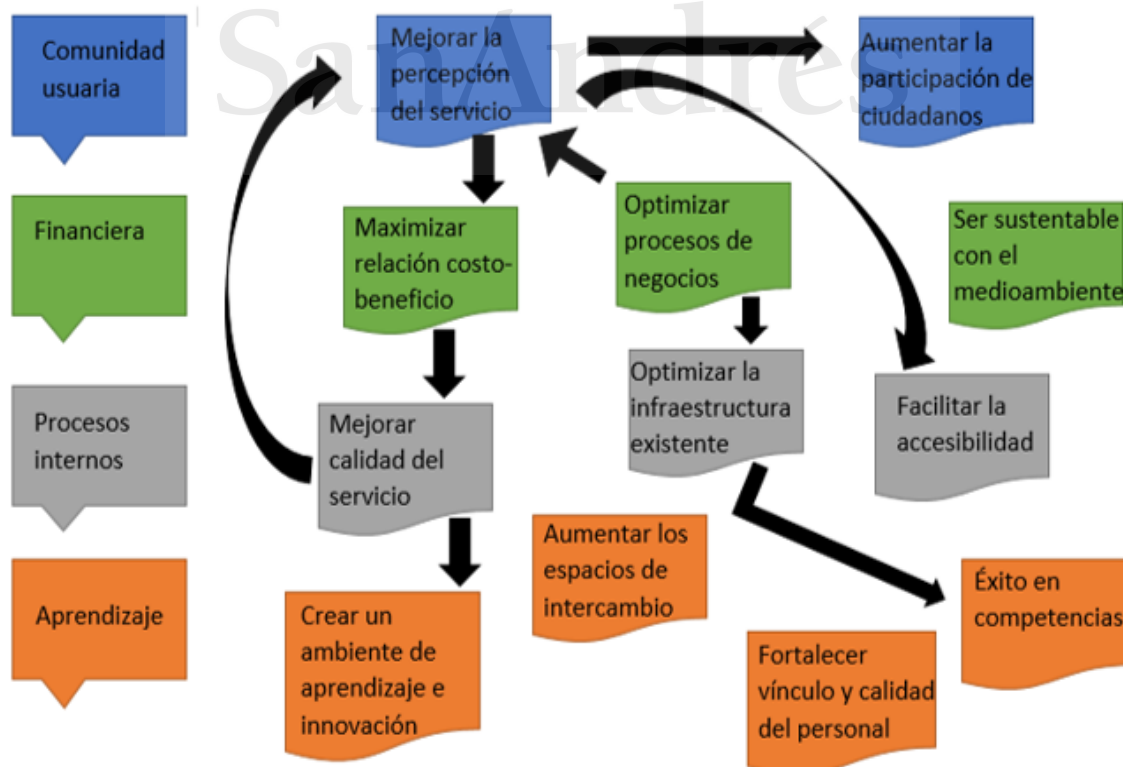


Figura 12: Mapa estratégico para la Agencia de Deportes del MDT.

Fuente: Elaboración propia basada en la bibliografía.

4.2 Misión y visión

En congruencia con lo dicho en la sección “Conceptos básicos de estrategia: Misión, Visión, Objetivos estratégicos, Metas”, se hace necesario explicitar tales definiciones para el MDT.

En la página web de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa se expresa que la misión de la Municipalidad de Tigre es: “ocuparse de todo lo atinente a la Administración Pública municipal, la gestión de políticas públicas propias, conjuntas o delegadas por otras entidades estatales, velando por el desarrollo económico del municipio, el bienestar de sus habitantes y el cuidado del territorio y el ambiente”. Aunque se les preguntó, los entrevistados no hicieron mención de la misma por lo que, se entiende como necesario su reformulación en base a las respuestas que estos brindaron. De acuerdo con Armijo (2011), la correcta definición de la misión debe contener: el propósito de la organización, sus quehaceres y productos finales. Como también, explicitar para quiénes se brinda el servicio. A modo de simplificación y mayor comprensión, solo se consideran necesarios algunos de tales aspectos. Como consecuencia, se reformula la misión del MDT como: “Otorgar mayor bienestar para el vecino y contribuir al desarrollo de principios humanos como la igualdad y solidaridad”.

Luego, la visión fue obtenida del material (folleto 2016) que proveyó el director de la agencia, y que se la define del siguiente modo: “La Agencia de Deportes pretende ser un modelo que sirva de ejemplo a otros municipios. Está en búsqueda de integrar a todos los establecimientos deportivos municipales con las instituciones barriales, continuar aumentando la oferta deportiva de los polideportivos y brindar personal calificado y comprometido que esté preparado para cualquier situación”.

4.3 Cuadro de Mando Integral

Tal como indica Las Heras (2009), cualquier municipio de Argentina puede aplicar un Tablero de Comando. Por lo tanto, se presenta el CMI configurado para la Agencia de Deportes de Tigre. Cabe aclarar que los valores están pensados para la Agencia como un todo, no a nivel de cada polideportivo.

PERSPECTIVA DE LA COMUNIDAD USUARIA		Unidad de medida	Rangos de alerta			Frecuencia de medición (anual, trimestral o mensual)
OBJETIVO	INDICADOR		Verde	Amarillo	Rojo	
Mejorar la percepción del servicio	Aprobación del servicio	Promedio entre 1 y 5	>4	3	<2	Trimestral
	Población que hace uso del servicio	%	> 60	26-59	<25	Trimestral
	Tiempo promedio en lista de espera	Días	<20	20-30	>30	Anual
	Eventos organizados ATP (festival, maratón)	Cantidad de eventos	10	05-10	<5	Anual
	Asesoría médica	Accidentados atendidos	>100	50-100	<100	Mensual
	Piletas climatizadas en buenas condiciones	Cantidad de piletas	>6	3-6	<3	Mensual
	Tiempo de respuesta ante un incidente	Minutos	<5	5-10	>10	Mensual
Aumentar la participación de ciudadanos	Inversión en carteles publicitarios respecto inversión total	%	10	10- 20	>20	Trimestral
	Polideportivos por localidad	Cantidad de polideportivos	>2	1	0	Anual
	Clubes asociados	Cantidad de clubes	>5	1-5	1	Anual

PERSPECTIVA FINANCIERA		Unidad de medida	Rangos de alerta			Frecuencia de medición (anual, trimestral o mensual)
OBJETIVO	INDICADOR		Verde	Amarillo	Rojo	
Maximizar relación costo-beneficio	Alumnos por profesor (edad general)	Cantidad de alumnos	<10	10-16	>16	Mensual
	Capacidad Ociosa polideportivos	Cantidad de salas inutilizadas	0	1	>1	Trimestral
	Costo del polideportivo por usuario	\$	<150	150-300	>300	Anual

	Costo del transporte para cada salida	\$/ combi	<300	300-600	600	Trimestral
Optimizar procesos de negocios	Proveedores con los que se mejoraron las condiciones de contrato	Cantidad de proveedores	6-8	4-6	<4	Anual
	Personas que pagan la Tasa Contribución	Cantidad de personas	200	100-200	<100	Trimestral
	Actividades subsidiadas por empresas y asociaciones	Cantidad de actividades	>8	4-8	<4	Anual
Ser sustentable con el medioambiente	Uso de gas y energía eléctrica	\$	<200.000	200.000-300.000	>300.000	Trimestral
	Tiempo promedio de uso de duchas	Minutos / persona	5	5-10	>10	Trimestral

PERSPECTIVA PROCESOS INTERNOS		Unidad de medida	Rangos de alerta			Frecuencia de medición (anual, trimestral o mensual)
OBJETIVO	INDICADOR		Verde	Amarillo	Rojo	
Mejorar calidad del servicio	Frecuencia de comunicación con los usuarios	Cantidad de emails/llamados por persona	2	1	0	Mensual
	Quejas solucionadas	%	>80	50-80	<50	Mensual
	Sugerencias implementadas (obtenidas de encuestas)	%	>80	50-80	<50	Anual
	Accidentes por descuido	Cantidad de accidentes	<4	4-10	>10	Trimestral
Optimizar la infraestructura existente y nueva	Tiempo promedio para renovar el equipo de trabajo (pelotas y camisetas)	Meses	12	12-30	>30	Anual
	Reparación de equipos	Cantidad de solicitudes	<4	4-10	>10	Trimestral
Facilitar la accesibilidad	Transporte propio	Cantidad de micros disponibles	4	2-3	1	Anual
	Densidad de transporte público (TP) en la zona	Cantidad de líneas de TP a menos de 5 cuadras del predio	2	1	0	Anual

PERSPECTIVA APRENDIZAJE Y CRECIMIENTO		Unidad de medida	Rangos de alerta			Frecuencia de medición (anual, trimestral o mensual)
OBJETIVO	INDICADOR		Verde	Amarillo	Rojo	
Crear un ambiente de aprendizaje e innovación	Nuevos deportes incorporados	Cantidad de deportes	>2	1-2	0	Anual
Aumentar los espacios de intercambio y uniformidad del servicio	Reuniones inter-polideportivos	Cantidad de reuniones	4	2-4	<2	Anual
Fortalecer vínculo y calidad del personal	Tasa de rotación de profesores	%	<20	20-50	>50	Anual
	Capacitación de profesores y directivos	Cantidad de horas	>20	10-20	<10	Trimestral
Éxito en competencias	Torneos ganados en las distintas disciplinas	Cantidad de torneos	>10	5-10	<5	Anual

Universidad de
San Andrés

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO 4:

En este capítulo se buscó armar un mapa estratégico para la Agencia del MDT. El sistema de alertas en conjunto con el tablero de comando, funcionan como técnicas de evaluación de los resultados. Para poder desarrollar el CMI, se especificaron las cuestiones estratégicas básicas del MDT: su misión, visión, objetivos y metas. Por otra parte, si bien todas las perspectivas que presentan Kaplan y Norton (1996) son relevantes, se consideró primordial la perspectiva del cliente o comunidad. Ello se debe a que el Estado provee sus servicios, esencialmente, para responder a las necesidades de sus ciudadanos. El tablero contiene distintos indicadores, financieros y no financieros, que equilibran el análisis de los resultados. Ello se debe a que los indicadores revelan el cumplimiento, o no, de los objetivos estratégicos.

En coincidencia con Daher (2002), la posible implementación de la herramienta permitiría clarificar y comunicar los objetivos estratégicos a todos los interesados. Asimismo, serviría para definir planes de acción a futuro, designar responsabilidades y clarificar la estrategia de la entidad. Sin embargo, se deben considerar las desventajas de su inserción, como puede ser la subjetividad con la que se eligen los objetivos estratégicos y actividades para un cierto período.

5. CONCLUSIÓN

El objetivo de la presente investigación fue identificar si el Municipio de Tigre aplica de forma eficaz y eficiente el Sistema de Programación y Presupuestación. Los estándares internacionales que rigen en la actualidad responsabilizan al aparato público por las actividades que lleva a cabo y le exigen ser transparente. Como consecuencia, se considera que tal principio debe regir en el plano municipal.

Una cuestión relevante analizada fue la interrelación de las 3P en el MDT y se concluyó que la ausencia de una de ellas (la planificación estratégica) no permite ser eficaz y eficiente. Por otra parte, esta investigación indicó que tener datos no es suficiente, sino que hay que analizarlos para obtener información pertinente y confiable para la toma de decisiones. La incorporación de evaluaciones e indicadores que monitoreen el desempeño enriquece tal examen. Funcionan como “alarmas” ante el desvío entre las metas presupuestadas y su real ejecución, es decir, advierten el cumplimiento, o no, de los objetivos estratégicos y presupuestarios. Los beneficios de contar con una visión integral e integrada entre variables contables y financieras son destacables. Entonces, existe una clara relación entre la toma de decisiones políticas y el uso de herramientas técnicas. Observar al presupuesto como el único instrumento capaz de expresar cómo debe gastar un organismo puede llevar a un error. Tal como explican Kaplan y Norton (1999), la implementación del BSC a nivel municipal no solo es viable, sino que, en caso de ser diseñado apropiadamente, también es altamente beneficiosa a largo plazo. Ello se debe a que el CMI conecta la estrategia con lo operativo, es decir, vincula la misión-visión con las actividades e instalaciones que gozan los usuarios de la Agencia de Deportes.

La integración de la planificación estratégica y evaluaciones de gestión se vuelven procesos indispensables para proveer información más completa al estado y sus ciudadanos. Permitirían enfocar en mejorar a largo plazo y observar inconsistencias, como también, hallar puntos de mejora a futuro. El MDT debería revisar si su gestión sin evaluaciones de desempeño resulta adecuada o, si es más conveniente, crear un Sistema de información estratégica propio de un Estado Moderno.

Se coincide con Bonnefoy y Armijo (2005) en que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no captura, de un modo adecuado, aquello que crea valor en una entidad. Aunque sus beneficios puedan no ser visibles

inmediatamente, es necesario añadir otras visiones de análisis de carácter más “intangibles”. Dicho de otro modo, un mejoramiento significativo, en las medidas no financieras, puede indicar la creación de un valor económico futuro (Horngren 2012).

Un notorio desafío emprendido fue el ensamblaje del CMI de modo que se lograra identificar los indicadores, objetivos y metas estratégicas más adecuados. Otra limitación fue el tiempo de respuesta del municipio. Si bien la norma que regula la Información Pública indica que ésta debe ser provista a cualquier interesado, en tiempo y forma, el estudio emprendido no observó que ello fuese así. Se desconoce si la causa fue que la información no estaba disponible o cuál era la traba que ocasionó demoras.

No solo hay una creencia de que el CMI es eficaz para introducir cambios, sino que, como se ha visto, hay ciudades que utilizan la herramienta y obtienen resultados productivos. Por lo tanto, dada la importancia de la actividad deportiva a nivel local, se evidencia que la implementación de una herramienta de mejora estratégica enriquecería la gestión y la calidad de vida de los ciudadanos. No hay una fórmula exacta para definir cuál es el tablero ideal, sino que la misma práctica y aprendizaje de errores van formulando cambios que pueden marcar una diferencia positiva en la gestión. Como consecuencia, en el caso de que se empleasen las ideas propuestas, se recomienda profundizar en la bibliografía y en el estudio de casos en los que ya se implementó. Ello podría significar, en futuro inmediato, el desarrollo de un proyecto tendiente a homogeneizar y armonizar conceptos para que todos los municipios de la Provincia apliquen un modelo similar.

Para futuros estudios que complementen el presente, se puede pensar en realizar una evolución del Sistema presupuestario de la Agencia de Deportes. Para entonces, habrá mayor información disponible (mayor cantidad de períodos contables) de la Agencia funcionando como tal o, incluso, un municipio con su estrategia más clara. Otro eje podría ser el análisis de cómo resultaría la aplicación de la herramienta en otras áreas del municipio o, incluso, en otros municipios.

Finalmente, complementar la actual posición del MDT con un enfoque más estratégico traería aparejado beneficios para toda la comunidad. Este trabajo concluye que incorporar una visión a largo plazo es compleja e imprecisa, pero posible. El CMI responde a los desafíos que la modernidad y desarrollo de nuevos sistemas le traen al Estado. Y no solo ello, porque si cada ciudadano se responsabilizara y actuara en pro del avance y crecimiento de su municipio, se podría conformar una sociedad más comprometida a futuro y un Estado más eficiente.

6. BIBLIOGRAFÍA

Referencias Jurídicas: leyes y decretos reglamentarios

- Constitución Nacional Argentina. 1994.
- Constitución Provincia de Buenos Aires. 1994.
- Decreto-Ley N°2980/00 (Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal).
- Decreto-Ley N°6190/63 (Presupuesto por Programas).
- “ISSAI 3000: Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI”. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Dinamarca: Professional Standards Committee.
- Ley Nacional N°24.156/92 de Administración Financiera.
- Ley N°13.767 de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Provincial N°6.769/58 Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Provincial N°10.559/95 (Ley de Coparticipación).
- Ley Nacional N°25.152/04 (Ley de Administración de los Recursos Públicos).
- Ley N°27.275/16 de Acceso a la Información Pública.
- Ley Nacional N°25.917/04 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal).
- Ley N°7.764/71 de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Provincial N°10.869/89 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).
- Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. 1992.

Sitios web de organismos consultados

- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. “Programa Sistema Presupuestario”. <http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/ProgramaSistPresup.pdf> .Fecha de última consulta: 20 de diciembre de 2016.
- Ciudad de Charlotte. <http://charlottenc.gov/Pages/Home.aspx>. Fecha de última consulta: 21 de marzo de 2017.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo 2010. http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135. Fecha de última consulta: 20 de octubre de 2016.
- Municipio de Tigre. <http://www.tigre.gov.ar/> . Fecha de última consulta: 20 de marzo de 2017.
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa. http://www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/organismos/tigre.html. Fecha de última consulta: 12 de marzo de 2017.
- Portal Gobierno local, Subsecretaría de Gestión Municipal. <http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/4453>. Fecha de última consulta 12 de marzo de 2017.

Manuales, libros y artículos

- AECA, 2000. *Indicadores para las Entidades Públicas*. Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Andrieu, Pedro. 2006. “La continuidad de la Modernización del Estado en Argentina: descentralización, regulación, gerenciamiento, servicio civil” en XI Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Guatemala.
- Anduiza Perea, Marta; Crespo Martínez, Ismael y Méndez Lago, Mónica. 2009. *Cuadernos metodológicos: Metodología de la ciencia política*. Segunda edición revisada. Madrid: Consejo Editorial de la Colección de Cuadernos Metodológicos. Fecha de última consulta: 6 de agosto de 2016. Disponible en: <https://books.google.com.ar/books?id=JdLEuRFam4oC&pg=PA10&dq=Anduiza,+Crespo+y+M%C3%A9ndez+1999+que+variables+observar+y+cu%C3%A1les&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjBo5vn163OAhUIx5AKHcS3D3sQ6AEIHDA#v=onepage&q=Anduiza%2C%20Crespo%20y%20M%C3%A9ndez%201999%20que%20variables%20observar%20y%20cu%C3%A1les&f=false>
- Armijo, Marianela. 2011. *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. CEPAL/ILPES: Santiago de Chile.

- Apuntes de la materia “Control de gestión” dictada por el Profesor Pedro Frías, otoño 2016, Universidad de San Andrés.
- Barajas Alonso, Ángel y Patricio Sánchez Fernández. 2009. “The Balanced Scorecard of Public Investment in Sport: Proposal for change” en *Revista Di Diritto Ed Economia Dello Sport*. Vol V, Fasc. 1. Salerno: Sports Law and Policy Centre Srls.
- Bástidas Bermúdez, Eunice y Vicente Ripoll Feliu. 2003. “Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las organizaciones del sector público” en *Revista Compendium*, vol. 6, núm. 11. Barquisimeto: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Fecha de última consulta: 6 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88061103>.
- Bástidas Bermúdez, Eunice y Zahira Moreno Freitez. 2006. “El Cuadro de Mando Integral en la gestión de las organizaciones del sector público: el caso Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado”. *Revista Universo Contábil*, Vol. 2. Blumenau.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. 2005. *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: ILPES.
- Chan, Yee-Ching Lilian. 2004. “Performance measurement and adoption of balanced scorecards: A survey of municipal governments in the USA and Canada” en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 17. Hamilton: Emerald Group Publishing Limited.
- Contreras, Luis Riquelme. 2008. “Propuesta metodológica para evaluar el gasto público: indicadores de calidad y eficiencia” en *Revista Internacional de Presupuesto Público*. Vol 67. Santiago de Chile: Asociación Internacional de Presupuesto Público. Fecha de última consulta: 22 de agosto de 2016. Disponible en: <http://asip.org.ar/propuesta-metodologica-para-evaluar-el-gasto-publico-indicadores-de-calidad-y-eficiencia/>
- Correa Gomes, Ricardo y Lírio Viviani Silva. 2013. “Strategic planning in brazilian small-scale municipalities: is the balanced scorecard a feasible tool?” en *Brazilian Journal of Management*. Disponible en: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/viewFile/8143/pdf> . Fecha de última consulta: 28 de diciembre de 2016.

- Daher, Fortunato. 2002. "Control de Gestión en el Sector Público: Diseño de un Cuadro de Mando Integral para la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Trabajo de Grado, Universidad de San Andrés.
- De Simone, Laurens y Sarchi. 2013. "La evaluación de las Políticas Públicas en Argentina. Un estudio exploratorio en la temática" en VII Congreso Argentino de Administración Pública Mendoza: Instituto Nacional de la Administración Pública. Fecha de última consulta: 22 de agosto de 2016. Disponible en: http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7congreso/De_Simone_Martin_Laurens_Denise_Sarchi_Renzo_La_evaluacion_de_politicas_publicas_en_la_Argentina_Un_estudio_exploratorio_en_la_tematica_Panel_063.pdf
- Dufour, Gustavo y Mariana Ingelmo. 2014. "La sustentabilidad de los procesos de modernización estatal: creación de capacidades institucionales, problemas de coordinación y desafíos de planificación". Compilado por Diego Pando y Jorge Walter, 197- 222. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político/Universidad de San Andrés.
- Eagle, Kim. 2004. "The Origins and Evolution of Charlotte's Corporate Scorecard" Government Finance Review 16-22, October. Chicago.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos, y Baptista Lucio, Pilar. 1997. *Fundamentos de metodología de la investigación*. Madrid: McGraw-Hill.
- Horngren, Charles; Datar, Srikant y Madhav Rajan. 2012. "Strategy, Balanced Scorecard and Strategic Profitability Analysis" en *Cost Accounting: A Managerial Emphasis 14th Edition*. New Jersey: Prentice Hall.
- Iazzetta, Osvaldo. 2011. "Estado, democracia y ciudadanía en la Argentina poscrisis 2001". *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- International Federation of Accountants (IFAC). 2016. "2016-2018, Strategic Plan. Charting the future of the global profession: Leadership, Reach, Impact". Nueva York.
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). 2014. *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*. Nueva York: IFAC.

- Jefatura de Gabinete de Ministros. 2013. "Programa de Evaluación de políticas públicas". Buenos Aires.
- Kaplan, Robert. 1999. "Case Study: City of Charlotte (A)". Harvard Business School. Boston.
- Kaplan, Robert y Norton, David. 1992. "The Balanced Scorecard- Measures that Drive Performance" en Harvard Business School Review. Boston.
- Kaplan, Robert y Norton, David. 1996. "The Balanced Scorecard: translating strategy into action" en Harvard Business School Review. Boston.
- Kaplan, Robert y Norton, David. 2001. "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I", American Accounting Horizon, Marzo Vol. 15.
- Las Heras, José María. 2008. *Estado Eficiente: Administración Financiera Gubernamental*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Las Heras, José María. 2009. *De Resultados en el Estado: Un enfoque al ciudadano*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Macnab, Alasdair; Carr, Chris y Falconer Mitchell. 2010. "Implementation of the balanced scorecard and an alternative costing system at the Royal Botanic Garden Edinburgh" en Research executive summary series, Vol. 6, Issue 7. Londres: CIMA.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2014. "El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública". Compilado por Diego Pando y Jorge Walter, 21-36. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político/Universidad de San Andrés.
- Martirene, Roberto. 2013. "Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados" en Revista Institucional Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Vol. 52. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía. 2011. *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Fecha de última consulta: 3 de enero de 2016. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- Montoya Morales, Lina María. 2016. "Red de Gobierno Abierto para Gobiernos Locales. Una experiencia de trabajo colaborativo en administraciones públicas

locales” en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

- Niven, Paul. 2003. *Balanced Scorecard: Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2008. “Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results”. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2009. “Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México”. OECD Journal on Budgeting, suplemento 1.
- Rodríguez Bolívar, Manuel; López Hernández, Antonio y David Ortiz Rodríguez. 2006. “Balancing Sports scorecard: in Spain, the local Granada government uses the Balanced Scorecard to help manage sports programs” en *The Public Manager*, Vol 35, Issue 2.
- Rodríguez Bolívar, Manuel; López Hernández, Antonio y David Ortiz Rodríguez. 2010. “Implementación del Balanced Scorecard en las agencias públicas: una experiencia en los servicios municipales deportivos”. *Revista latinoamericana de administración*, Vol. 45. Granada: Universidad de Granada.
- Subsecretaría de Gestión e Innovación Pública (SGIP). 2016. Programa de Modernización de la Gestión, “Sugerencias metodológicas para la formulación del Plan Operativo”. Fecha de última consulta: 3 de enero de 2016. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/plan_operativo.pdf
- Vargas de Flood, M. Cristina; Vidal de Pitzinger, Marisa; Mentruyt, Jorge y Guillermo Mentruyt. 2013. *Informe sobre la Evolución del Presupuesto del Municipio de San Isidro entre 2003 y 2012*. Buenos Aires: Foro Cívico de San Isidro.

7. ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS

AECA: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

AFP: Administración Financiera Pública.

APN: Administración Pública Nacional.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

DCP: Dirección Coordinadora de Presupuesto.

HCD: Honorable Concejo Deliberante.

HTC: Honorable Tribunal de Cuentas.

IFAC: Federación Internacional de Contadores.

IPSAS: Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público,

IPSASB: Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

MDT: Municipio de Tigre.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto.

PPP: Presupuesto por Programas.

RAFAM: Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal.

SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala.

SGIP: Subsecretaría de Gestión e Innovación Pública.

SPN: Sector Público Nacional.

8.1 ANEXO 1: COMPOSICIÓN JERÁRQUICA MUNICIPIO DE TIGRE

Intendente

1.1. Secretaría General

- 1.1.1 Subsecretaría de Gestión Pública
 - 1.1.1.1 Dirección General de Innovación Tecnológica
 - 1.1.1.2 Dirección General de Informática
 - 1.1.1.3 Centro de Atención Integral al Vecino Tigre Sirve
 - 1.1.1.4 Dirección General de Calidad de la Gestión
 - 1.1.1.5 Dirección de Relaciones Internacionales
- 1.1.2 **Subsecretaría de Economía, Hacienda y Recursos Humanos**
 - 1.1.2.1 **Dirección de Compras**
 - 1.1.2.2 **Dirección de Contaduría**
 - 1.1.2.3 **Dirección General de Recursos Humanos**
 - 1.1.2.3.1 **Dirección Coordinadora de Desarrollo y Capacitación**
 - 1.1.2.3.2 **Dirección de Presupuesto**
 - 1.1.2.4 **Dirección de Tesorería**

1.2 Secretaría de Política Sanitaria y Desarrollo Humano

- 1.2.1 Subsecretaría de Educación
 - 1.2.1.1 Dirección Coordinadora del CUT
 - 1.2.1.2 Dirección Coordinadora de Recursos
 - 1.2.1.3 Dirección General de Gestión Educativa
 - 1.2.1.4 Dirección General de Infraestructura Escolar
 - 1.2.1.4.1 Dirección Coordinadora de Infraestructura Escolar
 - 1.2.1.5 Subsecretaría de Empleo y Producción
 - 1.2.1.5.1 Dirección General de Empleo
 - 1.2.1.5.1.1 Dirección Coordinadora de Empleo
 - 1.2.1.5.1.2 Dirección Coordinadora de Economía Social y Microempresa
 - 1.2.1.5.1.3 Dirección General de Formación Laboral
 - 1.2.1.5.1.3.1 Dirección Coordinadora de Capacitación Laboral
 - 1.2.1.5.1.4 Dirección General de Producción
 - 1.2.1.5.1.4.1 Dirección Coordinadora de Desarrollo Económico Local
- 1.2.1.6 Subsecretaría de Política Sanitaria
 - 1.2.1.6.1 Dirección Ejecutiva del Hospital Materno Infantil
 - 1.2.1.6.2 Dirección Ejecutiva del Hospital Odontológico
 - 1.2.1.6.3 Dirección Ejecutiva del Hospital Oftalmológico
 - 1.2.1.6.4 Dirección General de Medicina Asistencial
 - 1.2.1.6.4.1 Centros de Atención Familiar y de Salud
 - 1.2.1.6.4.2 Dirección General de Medicina Preventiva
 - 1.2.1.6.4.2.1 Dirección Coordinadora de Zoonosis
 - 1.2.1.6.4.3 Dirección General de Servicio de Emergencias Tigre
 - 1.2.1.6.4.3.1 Dirección Coordinadora Médica
 - 1.2.1.6.4.3.2 Dirección Coordinadora Operativa

- 1.2.1.7 Subsecretaría de Promoción Social
 - 1.2.1.7.1 Dirección General de Asistencia Social
 - 1.2.1.7.2 Dirección Coordinadora de Agentes Territoriales
 - 1.2.1.7.2.1 Dirección General de Entidades Intermedias
 - 1.2.1.7.2.2 Dirección Coordinadora de Redes Barriales
 - 1.2.1.7.2.3 Dirección General de Fortalecimiento Familiar
 - 1.2.1.7.2.3.1 Dirección Coordinadora de Políticas de Género y Violencia Familiar
 - 1.2.1.7.2.3.2 Dirección Coordinadora de Políticas de Infancia, Adolescencia y Familia
 - 1.2.1.7.2.4 Dirección General de Políticas para Personas con Discapacidad
 - 1.2.1.7.2.4.1 Dirección Coordinadora de Políticas para Personas con Discapacidad
- 1.2.1.8 Instituto Municipal de Vivienda y Tierra Sociales

1.3 Secretaría de Relaciones Institucionales

- 1.3.1 Subsecretaría de Comunicación

1.4 Secretaría de Legal y Técnica

- 1.4.1 Dirección General de Mediación
- 1.4.2 Dirección General de Información al Consumidor (OMIC)
- 1.4.3 Subsecretaría de Faltas
- 1.4.4 Subsecretaría de Legal y Técnica
 - 1.4.4.1 Dirección Coordinadora de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo General
 - 1.4.4.2 Dirección Coordinadora de Despacho y Digesto
 - 1.4.4.3 Dirección General Museo de Arte Tigre
 - 1.4.4.3.1 Dirección Coordinadora Administrativa
 - 1.4.4.4 Subsecretaría Letrada
 - 1.4.4.4.1 Dirección Coordinadora de Asesoría Letrada

1.5 Secretaría de Inversión Pública

- 1.5.1 Dirección General de Control de Obras
- 1.5.2 Dirección General de Obras Viales
- 1.5.3 Dirección General de Obras Hidráulicas
- 1.5.4 Dirección General de Arquitectura y vivienda
- 1.5.5 Dirección General de Despacho
- 1.5.6 Dirección General de Planificación de Obras

1.6 Secretaría de Servicios Públicos y Conservación de Infraestructura

- 1.6.1 Delegaciones
- 1.6.2 Subsecretaría Administrativa y Técnica
- 1.6.3 Subsecretaría de Obras y Mantenimiento de Redes Urbanas
- 1.6.4 Subsecretaría de Servicios Públicos

1.7 Secretaría de Ingresos Públicos

- 1.7.1 Subsecretaría de Fiscalización y Recaudación
 - 1.7.1.1 Dirección General de Fiscalización y Recaudación
 - 1.7.1.2 Dirección de Control Interno e Inteligencia Fiscal

- 1.7.2 Subsecretaría de Programación Tributaria
 - 1.7.2.1 Dirección General de Gestión Territorial
 - 1.7.2.2 Dirección Ejecutiva de Tributos por Actividades Económicas
 - 1.7.2.2.1 Dirección de Descentralización Tributaria
 - 1.7.2.2.2 Dirección de Catastro
- 1.8 Secretaría de Protección Ciudadana
 - 1.8.1 Subsecretaría de Asistencia a la Víctima
 - 1.8.2 Subsecretaría Operativa
 - 1.8.2.1 Dirección General de Centro de Operaciones Tigre
 - 1.8.2.1.1 Dirección Coordinadora Operativa
 - 1.8.2.1.2 Dirección Coordinadora Laboratorio de Imágenes
 - 1.8.2.2 Subsecretaría de Tránsito y Transporte
 - 1.8.2.2.1 Dirección General de Transporte
 - 1.8.2.2.1.1 Dirección Coordinadora de Transporte Urbano y Fluvial
- 1.9 Secretaría de Control Urbano y Ambiental
 - 1.9.1 Subsecretaría de Control Urbano
 - 1.9.1.1 Dirección General de Habilitaciones de Comercios e Industrias
 - 1.9.1.2 Dirección General de Inspección General
 - 1.9.1.3 Dirección Coordinadora de Bromatología
 - 1.9.1.4 Subsecretaría de Gestión Ambiental
 - 1.9.1.4.1 Dirección General de Gestión Ambiental
 - 1.9.1.4.2 Dirección Coordinadora de Promoción Ambiental
 - 1.9.1.4.3 Dirección General de Inspección de Industrias
 - 1.9.1.4.4 Unidad Ejecutora Plan de Manejo del Delta
 - 1.9.1.5 Subsecretaría de Urbanismo
 - 1.9.1.5.1 Dirección General de Obras Particulares
 - 1.9.1.5.2 Dirección Coordinadora de Inspección de Obras Particulares
 - 1.9.1.5.3 Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
 - 1.9.1.5.3.1 Comisión de Interpretación de Código de Zonificación
 - 1.10 Agencia de Cultura
 - 1.10.1 Dirección General de Promoción e Inclusión Cultural
 - 1.10.1.1 Dirección Coordinadora de Artes Escénicas
 - 1.10.1.2 Dirección Coordinadora de Talleres de Capacitación
 - 1.10.1.3 Dirección Coordinadora de Artes Visuales
 - 1.10.1.4 Dirección Coordinadora de Patrimonio Cultura
 - 1.10.1.5 Dirección Coordinadora de Museos
 - 1.10.1.6 Dirección Coordinadora de Administración
 - 1.10.2 Dirección General de Industrias Culturales
 - 1.11 **Agencia de Deportes**
 - 1.11.1 **Director General de Programas Deportivos**
 - 1.11.2 **Dirección General de Promoción del Deporte**
 - 1.11.2.1 **Directora Coordinadora Administrativa**
 - 1.11.2.2 **Director Coordinador de Polideportivos**
 - 1.11.2.3 **Director General de Tercera Edad**
 - 1.12 Agencia de Desarrollo Turístico

- 1.12.1 Subsecretaría de Desarrollo Turístico
- 1.12.2 Subsecretaría de Promoción Turística
 - 1.12.2.1 Dirección General de Desarrollo y Promoción Turística
 - 1.12.2.1.1 Dirección Coordinadora de Servicios Turísticos
 - 1.12.2.1.2 Dirección Coordinadora de Turismo Social
 - 1.12.2.1.3 Dirección General de Puerto de Frutos

Honorable Concejo Deliberante

8.2 ANEXO 2: EXTRACTOS DE ENTREVISTAS EN SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y RECURSOS HUMANOS

Primera parte

Nombre del departamento: Dirección Coordinadora de Presupuesto

Dirección: Av. Cazón 1514, Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 4512-4400

E-mail: furiarte@tigre.gob.ar

Entrevista a: Florencia Uriarte

Cargo del entrevistado: Representante del área

Fecha de entrevistas: 20 de abril de 2016 y 16 de junio de 2016

Segunda parte

Rocío Jerez Murillo (RJM): Hay distintas instituciones encargadas de realizar la contabilidad, ¿ello aplica para todas las localidades del municipio?

Florencia Uriarte (FU): Sí, todo está centralizado, aplica para todas las localidades.

RJM: ¿Quién determina cuánto se gasta en cada área?

FU: Cada área lo decide. Hay un presupuesto a respetar y un proceso a seguir. Primero, hay una solicitud de pedido por parte de cada área y nos la envían a DCP. Evaluamos si dar o no curso al pedido, se autoriza y de allí se envía al área de compras. Estos últimos evalúan qué proveedor, ven si corresponde licitación y luego realizan la orden de compra. Después, el proveedor realiza la entrega. Realizada la transacción le envían la factura a contaduría. Se devenga cuando se le paga al proveedor.

RJM: ¿Cómo registra el sistema los gastos la Agencia de Deportes?

FU: Los gastos se cargan en el sistema informático. La Agencia tiene dos programas: Deportes y Juegos deportivos-deportes. Ella realiza la solicitud de pedido independientemente del monto. Deben respetar el proceso descrito anteriormente.

RJM: ¿Se rige por el principio del devengado o del percibido?

FU: Depende. Por ejemplo, para realizar informes es por devengado o comprometido. En el diario para el pago a proveedores se devenga a medida que se percibe y todo se va registrando por sistema a medida que avanza el trámite.

RJM: ¿Cómo se lleva contabilidad? ¿Quién controla?

FU: La contabilidad es llevada a cabo por la Secretaría de Economía y Hacienda. El Honorable Tribunal de Cuentas, proveniente del Ministerio de Economía, es quien audita la ejecución. Hay reuniones mensuales con todos los municipios para evaluar propuestas, pero no es un control. Entonces, el DCP (que pertenece a la Secretaría de Economía y Hacienda) realiza evaluaciones trimestrales de ejecución de gastos. En cambio, el Honorable Tribunal de Cuentas revisa y controla el presupuesto directamente aprobado por el HCD. Este último evalúa la ordenanza, no discute gestión, es decir, no ve la relación entre lo que se gastará y las metas sino los procedimientos administrativos de que no falten firmas, por ejemplo.

RJM: ¿Hay algún organismo que controle el presupuesto? ¿Cómo actúa éste?

FU: Ver respuesta anterior.

RJM: ¿Cuál es el marco normativo que rige a la administración financiera del municipio? ¿utilizan uno propio o usan las de la Profesión: FACPCE o Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público?

FU: Se utiliza la Carta Orgánica para las municipalidades, RAFAM, entre otros.

RJM: ¿Creen que es necesario planear y evaluar la gestión?

FU: Sí, por este motivo hay capacitaciones.

RJM: Sin embargo, ¿es correcto decir que el Municipio no utiliza indicadores de desempeño ni realiza análisis de eficiencia de costos, sino que evalúa formalidades y se mide con desvíos presupuestarios?

FU: Correcto. La DCP pide la ejecución trimestral para comprobar que la meta cuantificable se alcanzó, por ejemplo, que se llegó al número de inscriptos/ asistencia/ matrícula previsto. En la evaluación se ven tres cuestiones: la programación financiera, la ejecución de metas y la programación de metas.

RJM: ¿Utilizan algún método de evaluación de gastos para determinar si hubo eficiencia y calidad en la gestión?

FU: No. Tampoco hay auditoría interna, sino que nos sujetamos a la decisión del Tribunal de Cuentas.

RJM: ¿Utilizan indicadores urbanos y de *performance*?

FU: No.

RJM: ¿Hay un método de planificación estratégica? ¿Tiene el Municipio una misión y visión formulada?

FU: La misión es otorgar “mayor bienestar para el vecino”. Está dada por las políticas presupuestarias dentro del presupuesto anual de cada área.

RJM: ¿Cuál es la diferencia entre Jurisdicción, Unidad Ejecutora y Categoría Programática?

FU: La jurisdicción es la secretaría que se subdivide en unidades ejecutoras. Cada categoría programática se divide en programas o actividades de producción interna (sin meta). Una unidad ejecutora y una categoría programática pueden o no ser coincidentes.

RJM: ¿El Honorable Consejo Deliberante es quien formula y aprueba el presupuesto?

FU: No. Cada área propone un gasto a través de planillas, el área de presupuesto las recopila y formula uno integrado. El Honorable Consejo Deliberante es quien lo aprueba mediante una ordenanza. Podes ver el cronograma del proceso para entenderlo.

RJM: ¿Aplican Presupuesto por Programa?

FU: Sí, se aplica la técnica para realizar proyectos estableciendo las actividades, sus costos y objetivos.

RJM: ¿Tiene identificado el programa de actividades deportivas?

FU: No. Este se encuentra dentro de Secretaría “Unidad Intendente”.

RJM: ¿Formulan un presupuesto preliminar?

FU: Sí, cada oficina lo arma para fijar prioridades esperadas. El cronograma de presupuesto es una resolución que aplica para todas las áreas.

RJM: ¿Realizan presupuesto plurianual?

FU: No, si bien se piensa en el futuro hay pocos gastos que abarcan más de un período. Entonces, no se lleva a nivel plurianual.

RJM: ¿Cómo actúan si observan inconsistencias entre lo presupuestado y la realidad?

FU: Se realizan ajustes en la presupuestación del año siguiente.

RJM: ¿Cómo se prevé una contingencia dentro del presupuesto?

FU: Se desafectan partidas que el intendente decida y se asigna la contingencia. Se materializa con asientos presupuestarios que se realizan según necesidad de las áreas y a los efectos de poder realizar las solicitudes de pedido.

RJM: ¿Se contempla el costo de oportunidad de asignar partidas a un área o proyecto específico y no otro? En caso afirmativo, ¿Quién lo realiza?

FU: Sí, cada área prioriza de acuerdo a sus necesidades. El intendente es quien decide si hay que cambiar algo, pero ello no es documentado, sino que es una decisión hablada con el área.

RJM: ¿Establecen techos presupuestarios?

FU: Sí, hay límites para la ejecución no en el preliminar sino cuando va tomando forma en sí. Hay un balance entre ingresos y gastos públicos.

RJM: ¿Cómo financian el total de gastos? ¿Cómo cubren si hay déficit?

FU: Los ingresos son iguales a los tributos municipales más contribuciones de coparticipación. Cuando se formula el presupuesto ya se contemplan estimaciones a futuro. Sin embargo, no se dio nunca, pero hay un procedimiento excepcional por el que el Honorable Concejo Deliberante autoriza a recaudar mayores ingresos en el transcurso del periodo.

8.3 ANEXO 3: EXTRACTOS DE ENTREVISTAS EN AGENCIA DE DEPORTES

Primera parte

Nombre del departamento: Agencia de Deportes

Dirección: Benito Lynch 1100, Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 4589-9443

E-mail: agastaldi@tigre.gob.ar

Entrevista a: Adrián Gastaldi

Cargo del entrevistado: Director Ejecutivo de la Agencia de Deportes

Fecha de entrevistas: 11 de mayo de 2016 y 5 de julio de 2016

Segunda parte

Rocío Jerez Murillo (RJM): ¿En qué consiste el servicio de deportes que proponen?

Adrián Gastaldi (AG): Deportes involucra a todos los establecimientos deportivos municipales e instituciones barriales. Se tiene una política integradora para promover el deporte con políticas de recreación e inclusión. La Agencia está compuesta por 17 polideportivos, 5 Escuelas deportivas (básquet, tenis, patín, remo, taekwondo). Además, hay subsidios a clubes y numeroso personal (30 administrativos, 30 maestranza, 650 profesores recibidos, 40 médicos, 45 guardavidas).

RJM: ¿Quién administra la parte contable?

AG: Es centralizado para todas las áreas. Lo administran la Contaduría Municipal, DCP y también interviene la cooperadora municipal.

RJM: ¿En qué tipo de decisiones intervienen quienes administran el polideportivo?

AG: Los directores del polideportivo y la cooperadora interactúan para la compra de insumos (90% fondos municipales y 10% fondos de la cooperadora). Además, se decide el armado de comisiones para campamentos y eventos. Hay una política de gestión asociada, es decir, interacción con otras áreas como son cultura, educación, infraestructura, comunicación, entre otras. Por ejemplo, para construir una plaza deportiva intervienen los concejales, el intendente, quien habla [el director de la Agencia de Deportes] y también se les consulta a los vecinos.

RJM: ¿En qué se invierte además de: Infraestructura, equipos, capacitación de profesionales, contratación de personal para eventos deportivos-maratón-?

AG: el gasto se concentra en las remuneraciones, los campamentos y torneos, los programas de salidas, eventos (Regata Nocturna, Fiesta Nacional del Remo, Maratón), la seguridad privada y la limpieza de los polideportivos.

RJM: ¿Únicamente los polideportivos son las instituciones que aplican las políticas de la dirección de deportes o hay otros espacios que también lo hacen?

AG: No. También aplican algunos clubes de barrio y se conviene con otras instituciones. Por ejemplo, hay interacción con el Banco Provincia para salidas al río, el convenio de tercera edad con el Club Ecosol, se dan clases de natación para Prefectura y Marina mercante (se les facilitan las instalaciones). Además, con el Programa de Natación de cuarto grado se habla con colegios públicos y se interactúa con Subsecretaría de Educación del municipio.

RJM: ¿En qué consisten el Programa de tercera edad y el Programa de Deporte y Arte Inclusivo que no están ubicados en ningún polideportivo? ¿Es para ampliar la diversificación de lugares donde proveer el servicio?

AG: No. Hay 3 polideportivos principales, Almirante Brown, Dique Lujan, Central, donde se desarrollan la mayor parte de las actividades de esos programas. Sin embargo, el Programa de Tercera edad está reservado para ser desarrollado en el Club Ecosol, pero se descentraliza en todos los polideportivos. Asimismo, se establecen ayudas a centros de jubilados y a chicos discapacitados. Por ejemplo, se les ofrecen traslados durante todo el año a las instalaciones.

RJM: Se observaron algunas diferencias entre los polideportivos, ¿Qué determina que se construya un polideportivo más/menos amplio y con más/menos actividades en ciertos lugares? ¿Tiene algún propósito la ubicación del sitio?

AG: Hay amplitud geográfica en la que distribuir los polideportivos eso depende de la idiosincrasia de cada localidad, es decir, la densidad de la población y la demanda. De todos modos, se busca establecer un lineamiento uniforme. Por ejemplo: en Pacheco se armó un gimnasio para más de 600 personas, lo que no parece aún necesario en Dique Lujan.

RJM: ¿En qué consiste el apoyo a los clubes de remo?

AG: Hay subsidios porque estos prestan la infraestructura y botes para varias actividades. Además, son patrimonio cultural e histórico del municipio porque representan la colectividad (cultura española, italiana, inglesa). Posterior a la crisis de

los años '80 necesitaron ayuda estatal para sobrevivir. En 2014 se lanzó una ordenanza para fomentar su actividad, mediante la excepción del pago del ABL. A cambio, deben mantener los botes en condiciones, una cierta cantidad de socios que tomen decisiones y, también, participar en pruebas nacionales de remo. Por ejemplo, se apoyan las 25 pruebas anuales en el Río Lujan y las realizadas en la Pista Nacional del Remo.

RJM: ¿La agencia de deportes se encarga de hacer de público conocimiento las actividades deportivas?

AG: Sí. En realidad, el área de comunicación se encarga, porque está centralizado. Hay un anclaje social para que todas las actividades sean representadas mediante unificación en redes sociales.

RJM: ¿Qué porcentaje de la población utiliza los servicios del polideportivo? ¿Cuál creen que es el impacto del área de deportes en la vida de los ciudadanos?

AG: Depende del momento de año y de la localidad. Aproximadamente hay 27.000 personas inscriptas para natación, 10.000 para el campo de deportes, 15.000 para torneos. No se lleva cuenta específica pero diariamente se calcula que 3.000 personas de clases sociales muy variadas rondan el polideportivo. El ingreso que se recibe es el pago de un bono, que es optativo y reducido (\$70 pesos frente a \$600 en lugares privados). Un dato curioso es que: si para 400.000 personas que componen el municipio hay 17 piletas (de las que 13 son climatizadas) se obtiene un número elevado de piletas climatizadas per cápita que no se ve en todos lados.

RJM: ¿Perciben que hubo amplia variación entre lo que proponían antes y hoy?

AG: Había 8 polideportivos inicialmente [cuando comenzó su gestión]. En la actualidad, se elevó el número a 17. Además, se percibe que hay más inversión en los recursos humanos, particularmente en la calidad profesional de los integrantes de la Agencia. Asimismo, hay mayor cantidad y variedad de actividades provistas, se fueron modificando acorde a las necesidades de la gente. Por ejemplo, hoy se dictan clases de zumba y macro-natación, además de las actividades clásicas. Y otra diferencia que percibe es que hay más interacción entre las distintas áreas debido a la política de "Gestión asociada".

RJM: ¿Tienen algún tipo de planificación a largo plazo sobre las actividades a proveer?

AG: Sí, se piensa siempre en mejorar. Hay proyectos de construcción de una pista de atletismo, la apertura de una Escuela Municipal de Canotaje, la construcción de un nuevo polideportivo, entre otros.

8.4 ANEXO 4: ACTIVIDADES DE LOS POLIDEPORTIVOS DE TIGRE

N°	Polideportivo	Ubicación	Actividades		
			Niños	Jóvenes- Adultos	Tercera Edad
1	Polideportivo Sarmiento	Tigre centro	Escuela de iniciación deportiva, Vida en la naturaleza, Expresión corporal, Danza jazz, Gimnasia artística, Fútbol, Hockey y Natación	Aerobox, Bachata, Circuitos aeróbicos, Funcional training, G.A.P. Gimnasia aeróbica, Pilates, Preparación física, Running, Stretching, Taebo, Yoga, Zumba, Tercera edad, Atletismo, Basquet, Fútbol, Handball, Hockey, Natación, AquaGym y Voley.	Programa de Tercera edad
2	Polideportivo Belgrano	La Paloma	Natación, AquaGym, Taekwondo, Escuela de iniciación deportiva, Fútbol, Fitness	Natación, AquaGym, Hidropilates, Yoga, Reiki, Aerobox, Gym, Pilates, Ritmos latinos, Danza jazz, Fútbol, Voley, Hockey, Fitness training, Handball, Basquet.	Programa de Tercera edad
3	Polideportivo El Zorzal	El Zorzal	Escuela deportiva, Danza jazz, Fútbol, Voley y natación	Yoga, Gimnasia, Fútbol, Hockey, GAP, Pilates, Taekwondo, Funcional, Salsa Cubana, Salsa bachata, Ritmo latinos, Natación, AquaGym, CrossAqua, gimnasia para damas y Hidropilates.	Programa de Tercera edad, AquaGym y Natación

4	Polideportivo General Pacheco	General Pacheco	Escuela deportiva, Hockey, Danza jazz, Entrenamiento, Natación, Taekwondo	Voley, Gym damas, Ritmos, Aerobox, Stretching, Yoga, Gimnasio con aparatos, Handball, Natación, AquaGym, Entrenamiento, Folclore, Paddle, Danza árabe, Tenis, Atletismo, Fútbol masculino y fútbol femenino, Gimnasia deportiva, Basquet, Chi-kung y Preparación física	Programa de Tercera edad
5	Polideportivo Almirante Brown	El talar	Escuela de iniciación deportiva, Vida naturaleza, Danza jazz, Coreo, Circo, Recreación adolescente, Percusión, Hockey, Taekwondo, Futbol femenino, Gimnasia deportiva, Handball y Natación	Futbol femenino, Yoga, Reiki, Gimnasia, Ritmos latino, GAP, Aerodance, Aerobox, Voley, Entrenamiento funcional, Body pump, Pilates, Hockey, AquaGym, Handball y Natación	Natación, Hydrogym, Tercera edad campo, Teatro, Folclore y Tejido.
	Programa de Deporte y Arte Inclusivo	El talar	Escuela deportiva inclusiva, Programa nadar en familia, Tenis, Rehabilitación acuática, Teatro, Circo, Danza jazz, Percusión, Taller de reciclado.		
6	Polideportivo Dique Luján	Dique lujan	Escuela de iniciación deportiva, Tela, Danza jazz, Hockey, Futbol	Futbol, Voley, Tela, Danza jazz, GAP, Comedia, Gimnasia, Gimnasia 3era Edad, Teatro especiales	Programa de Tercera edad

7	Polideportivo Güemes	Benavidez	Escuela de iniciación deportiva, Futbol, Danza jazz, Hockey, Basquet, Handball, Taekwondo, Circo, Gimnasia deportiva, Atletismo, Iniciación a la danza, Natación.	Futbol, Voley, Hockey, Gimnasia, Zumba, Preparación física, Yoga, Pilates, Chi-Kung, Circo, Natación y AquaGym	Programa de Tercera edad
8	Polideportivo Ricardo Gutiérrez	Don Torcuato	Escuela de Hockey, Escuela de Voley, Futbol, Gimnasia artística, Danza jazz, Taekwondo, tenis y natación	Futbol, Voley, Patín, Zumba, Tenis, Meditación, Reiki, Aerobox, Entrenamiento funcional fitbox, GAB, Aero-step, Latino, Circuito training, Muevelo, Yoga, Pilates, Matronatación, AquaGym, AquaBox, Rehabilitación.	Programa de Tercera edad, Natación, Yoga, Reiki y Rehabilitación en el agua.
9	Polideportivo Islas	Delta 1ra sección	Escuela de Iniciación Deportiva.	Escuela de Iniciación Deportiva.	Programa de Tercera edad
10	Polideportivo Mariano Moreno	Troncos del talar	Natación, Voley, Basquet, Escuela de iniciación deportiva, Hockey, Danza jazz, Coreo dance, Futbol, Patín	Natación, AquaGym, Hidropilates, Yoga, Pilates, Gimnasia aeróbica, Sakude, Zumba, Bodytraining, Aerobox, Aero latino, Ritmos latinos, Gimnasia localizada, Voley, Streeching, Tekwondo, Tenis.	AquaGym, Hidropilates, Natación, Yoga, Pilates, Streeching, Gimnasia aeróbica, Zumba, Ritmos latinos, Aerolatino, Tango, Teatro, Aerobox y Tercera edad.

11	Polideportivo Rincón	Rincón de Milberg	Taekwondo, Hockey, Futbol, Preescolar	Natación, Matronatación, Gimnasia postural, Futbol, Hockey, Voley, Gimnasia, Entrenamiento funcional mixto, Jazz, Yoga	Gimnasia, Streching, Yoga, AquaGym, Adultos y 3ra edad.
12	Polideportivo Ricardo Rojas	Ricardo rojas	Talleres, Babydance, Taekwondo, Arte infantil, Danza jazz, Patín, estimulación temprana.	Natación, AquaGym, Voley, Hockey, Danza jazz, Handball, Futbol, Atletismo, Gimnasia, Pilates, X-55, Localizada, Ritmos urbanos, Gap, Zumba, Yoga, Funcional training.	Futbol, Voley, Pilates, Yoga, Natación adultos, AquaGym, Rehabilitación.
13	Polideportivo San Martín	Don Torcuato	Futbol, Hockey inicial, Escuela deportiva juvenil, Jazz, Aquagym y Natación	Yoga, Gimnasia, Ritmos latinos, Reiki, Hockey, Folclore, Preparación física, Triatlón, Tela, Salsa, AquaGym, Natación	Yoga, Reiki, Aquagym, Taller literario, folclore y natación.
14	Polideportivo Ottorino Zanón	Bancalari	Baby dance, Escuela deportiva, Futbol, Handball	AquaGym, Natación, Zumba, GAP, Gimnasia damas, Ritmix, Sacude, Hockey, Voley, Futbol, Atletismo	Adultos en forma, Ritmos latinos, Stretching/pilates, AquaGym.
15	Polideportivo Zabala	Benavidez	Natación, Patín, Futbol, Escuela de iniciación deportiva, Handball, Hockey y Vida en la Naturaleza.	Yoga-Relajación, Gimnasia, Danza jazz, Gimnasia artística, Patín, Basquet, Voley, Futbol, Atletismo, Pilates, Zumba, Handball, Hockey, Tela, Natación, AquaGym, Hidrogym.	Programa de Tercera edad

16	Polideportivo Delfo Cabrera	Talar Sur	Patín, Tenis, Futbol, Escuela iniciación deportiva, Baby dance, Danza jazz, Ritmix.	Ritmos latinos, Gimnasia, Pilates, Aerobox, Yoga, Futbol, Handball, Hockey, Atletismo, Entrenamiento, GAP, Voley, Patín	Yoga, Pilates y Natación.
17	Club Ecosol	Rincón de Milberg	Programa de Tercera Edad: Yoga, Gimnasia femenina, Chi-Kung, Tango-Tao, Mandalas, Pilates, Natación, AquaGym, Adaptación al Medio acuático, Zumba, Ritmos latinos, Estimulación de la memoria, Actividades especiales		