

Estado eficiente

Sistemas de administración financiera gubernamental

José María Las Heras

Ediciones Eudecor

Córdoba, 1999

ISBN 987-9094-69-7

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

8.4. SELECCIÓN UNIDADES DE MEDIDA

La selección de las unidades de medida de la producción pública, dada la diversidad de *políticas, objetivos y actividades*, no suele ser tarea sencilla. Su utilidad no debe limitarse solamente a los *directos* interesados sino además al conjunto de responsables directivos, gerenciales y operativos; y demás usuarios institucionales y ciudadanos interesados en conocer la información presupuestaria tanto desde el punto de vista de su previsión como de su ejecución. La moderna doctrina financiera aconseja la selección de las unidades de medida basada en los siguientes *criterios*:

1. **Identificables, cuantificables y representativas** del resultado a medir.
2. **Homogéneas** con especificaciones consistentes que posibiliten la agregación de información y comparación entre diversos lapsos de tiempo.
3. **Contabilizables** a través de unidades de registro integradas al sistema de información financiera y estadística del sector público.
4. **Simple** como claras en todo el proceso de registración, análisis y evaluación de la información.

La selección de unidades debe hacerse en coordinación con todos los niveles técnicos en las respectivas áreas, siendo responsabilidad del órgano rector del sistema, la Oficina Nacional de Presupuesto, fijarlas en definitiva respetando los requisitos enunciados. Según la reglamentación del art. 44 de la LAFCO (Dec. 1361/94) las unidades de presupuesto de cada jurisdicción o entidad centralizarán la información sobre la ejecución física de sus respectivos presupuestos. Para ello deberán:

- 1.) **En materia de elaboración de unidades de medida.** Determinar, en colaboración con las unidades responsables de la ejecución de cada una de las categorías programáticas, las unidades de medida para cuantificarla producción terminal e intermedia, respetando las normas técnicas que al efecto emita la ONP.
- 2.) **En materia institucional. Creación de centros de medición.** Apoyar la creación y operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y cuya producción sea de un volumen o especificidad que haga conveniente su medición. La máxima autoridad de cada una de las unidades seleccionadas será responsable por la operación y los datos que suministren dichos centros.

8.5 UNIDADES DE MEDIDAS Y VISIÓN PRODUCTIVA. CONCEPTOS BÁSICOS

Existen diversas definiciones en materia de “unidades de medición”. Muchas de ellas surgidas del ámbito de la ingeniería deben ser adaptadas al contexto financiero. La Auditoría General de la Nación ha difundido en 1994 el trabajo “Las tres E Economía-Eficiencia-Eficacia”. La medición de la actividad pública para la AGN se efectúa a través de *indicadores de rendimiento* que “...son referentes empíricos merced a los cuales el auditor puede formarse una idea sobre el grado de eficiencia y eficacia con que los programas, proyectos, y operaciones están siendo o han sido ejecutados. Los indicadores pueden ser expresados en *unidades monetarios o medidas estadísticas...*”, entendiendo las primeras como financieras y las segundas como físicas. La corriente **productivista** utiliza diversos conceptos tomados de la organización de la producción para su aplicación adaptada a la *producción pública*.

Obviamente el concepto de **productividad** es fundamental como punto de partida. Se entiende como *productividad (pr)* la medición de un determinado nivel de producción pública **P** en relación con el *esfuerzo*, o cantidad de *insumos I* utilizados. En el léxico de la AGN –y el propio de la formulación de la técnica presupuestaria– el término *nivel de producción* debe considerarse como equivalente a la denominación de *indicadores de volúmenes de trabajo* (ver 8.8).

El término *insumo* es utilizado con sentido amplio, tanto como energía incorporada al producto final o como elemento material (caso de materias primas en la faz industrial, o en el ámbito financiero público bienes de consumo, gastos en personal o servicios del clasificador por objeto del gasto).

$$pr = \frac{P}{I}$$

También la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sostiene similar definición, aun cuando su desagregación nos ilustra sobre distintas alternativas.

Fórmula primaria

$\text{Productividad (P)} = \frac{\text{Producción (P)} \text{ (Bienes y servicios)}}{\text{Recursos (R)*}}$
--

*Los recursos son innumerables. Entre los básicos figuran: mano de obra, maquinarias, capital, instalaciones, energía y la superficie cubierta.

Alternativas de la fórmula que indican mayor productividad

(Según aumente o disminuya alguno de los cocientes)

$P = \frac{P'}{-R}$	$P = \frac{P' \times 2}{= R}$
$P = \frac{P' \times 2}{-R}$	$P = \frac{P' + P' + P' \dots}{= R}$

Fuente: Organización Internacional del Trabajo

Figura 8-1. Cálculo de productividad

De la misma forma que fabrilmente se puede hablar de “productividad”, relacionando un cierto número de unidades de producto final por hora-máquina utilizada, en la producción pública podríamos decir que se atienden tres pacientes por hora-médico empleada. Obsérvese que hemos hablado de producto público sin distinguir si el mismo es intermedio o final en relación al usuario terminal. La cantidad de carpetas médicas que se archivan por empleado-hora es una medida de productividad intermedia. Es claro que en muchas actividades públicas no es sencilla tal medición por tratarse de producción de servicios de naturaleza intangible, en que una medición de *calidad* no es factible determinar en forma similar al producto industrial en donde las unidades producidas, al poseer un elevado grado de homogeneidad, facilitan la medición del resultado. De todas formas, la expresión de la productividad es útil para muchos casos y para otros tantos un indicador que debería complementarse con criterios de calificación por rangos de calidad, como sería valorar si la atención médica es “excelente-muy buena-buena-regular o mala”.

Y si trabajamos con la inversa de la fórmula anterior:

$$ip = \frac{I}{P}$$

Expresamos el conocido coeficiente de *insumo-producto (ip)* –fundamento conceptual del esquema presupuestario de la visión de la producción– mostrando la cantidad de esfuerzos o insumos necesarios para

obtener una cierta cantidad de producto. En nuestro ejemplo por “hora-médico empleada” se han atendido tres pacientes.

Pero la productividad tomada aisladamente no nos es enteramente significativa. Una medida de productividad suele ser útil cuando se compara con otra, dado que nos brinda información sobre la mejor combinación de los insumos utilizados. En estos casos hablamos del parámetro *eficiencia (ef)* cuando comparamos dos medidas de productividad pr_1 con pr_2 :

$$ef = \frac{pr_1}{pr_2}$$

Siendo pr_1 la productividad realmente obtenida que se compara con algún otro parámetro de productividad de tipo *histórica* (cuántos niños se atienden o atendieron por hora-médico en otro consultorio de este u otro hospital público), o de tipo *estándar* (cuántos niños se deberían atender por hora-médico aconsejados por el parte médico) como analizaremos en el punto 8.4. Y si pr_1 es igual a tres niños por hora-médico del Dr. X, y la productividad histórica o estándar –según se haya elegido una u otra– fue de 2,5 niños/hora, diremos que el coeficiente 1,20 nos indica que el médico X ha sido *más eficiente* en un 20% que su estándar de productividad comparativa. Claro que esta medición no dice mucho respecto a la calidad de la atención de uno u otro galeno. La AGN señala que la eficiencia “...se refiere a las condiciones de operación bajo las cuales se maximiza el producto por unidad de recurso utilizado o se minimizan los recursos para una cantidad o calidad dadas de producto...”.

El valor tiempo también tiene su importancia en el desarrollo de la producción pública. En verdad, está implícito o explícito en todo indicador absoluto o relativo de los enumerados. Se puede tratar dependiente o independientemente del resto de los indicadores. Así, la AGN incluye como característica en el parámetro de *economicidad* el criterio de “oportunidad adecuada”. Pero en todos los casos debería acentuarse la importancia del criterio de *oportunidad* en la materialización de políticas, objetivos o actividades públicas. Cuando nos referimos al criterio de oportunidad lo asimilaremos –por razones nemotécnicas– al término *ejecutividad* por indicar en definitiva el grado de satisfacción de una necesidad en un tiempo adecuado con que se concreta la producción pública.

En muchos casos no sólo interesa saber la optimidad en la *combinación de los insumos con la producción* o si la entrega de la *producción ha sido oportuna*, sino simplemente conocer cuál ha sido en términos absolutos dicha *producción*. Es habitual así utilizar el término *eficacia* como parámetro de medida de producción final en el cumplimiento de una política u objetivo público, indicando el producto con prescindencia del insumo utilizado o del momento entregado. Podemos decir que en el objetivo “atención de la niñez” ha sido más eficaz en el hospital X que en el hospital Y, porque en el primero se han atendido en el transcurso del año 10000 párvulos y en el segundo 8000. Pero al no relacionarlo con los insumos utilizados en uno y otro, las medidas de eficacia no son comparables. Según al AGN los indicadores de eficacia “...miden si los programas, proyectos y operaciones están logrando sus metas y objetivos. Están orientados hacia los resultados y no hacia los costos”.

Pero estas medidas de eficacia miden la producción desde el punto de vista del responsable o del “fabricante público”, que no suele ser igual al grado de satisfacción autovalorado por el propio usuario final. Cuando apreciamos su grado de cumplimiento –generalmente introduciendo el factor satisfacción de calidad, ya descripto al hablar de productividad– nos estamos refiriendo al parámetro *efectividad* que valora la producción pública desde el ángulo de *quien* la recibe. La comunidad ha recibido durante el año atención para un total de 18000 niños –en nuestro ejemplo con un Estado responsable de sólo dos hospitales–, pero se han dejado sin satisfacer la atención de otros 10000 niños con lo cual diríamos que se ha sido cuantitativamente efectivo en un 72% (18000 dividido 25000); o que tal vez cuantitativamente se ha atendido la totalidad de la población infantil, pero el grado de calidad de la atención ha sido regular. Eficacia y efectividad suelen ser términos que se utilizan indistintamente aunque debe evitarse la confusión entre ambos. Medir la efectividad no suele ser tarea; sencilla debiendo recurrirse a censos, encuestas o sondeos de opinión. En muchos casos las realizan instituciones comunitarias de bien común (tipo ligas de amas de casa o de defensa del consumidor), pero en otros casos a través de preguntas que se efectúan a los propios encuestados. Así, se ha incluido a partir de mayo de 1994 un módulo de monitoreo de “metas sociales” en el Censo Nacional de Hogares, con la finalidad de obtener “respuestas de la gente sobre el acceso y cobertura efectiva de los planes sociales”. Esta óptica justifica la filosofía “cliente-proveedor” o “usuario-funcionario” la medición de la actividad gubernamental.

Incluso el nacimiento de los entes reguladores (de teléfono, de gas, de transporte, etc.) con conducciones independientes y de alto perfil técnico, pretenden conformar estructuras autónomas del poder político necesarias para garantizar los “derechos de los usuarios”, mediante un determinado control y regulación de servicios públicos privatizados en muchos casos bajo la figura de monopolios naturales. En definitiva sólo serán útiles los indicadores de efectividad si se asegura su medición independiente. En el léxico de la AGN se utiliza indistintamente *eficacia o efectividad*, pero aun cuando en la práctica diferenciar uno u otro no suele ser tarea fácil, es importante su distinguo porque el primero expresará lo que el *funcionario cree que ha cumplido*, mientras el segundo indica lo que la *comunidad considera que se le ha satisfecho*. Siguiendo a Perversi “... el ciudadano, es el cliente más importante del país. De ahí, la necesidad de incorporar este concepto también a la función pública...”.

Pero toda producción pública tiene un costo. Se habla de **economicidad** –o de indicador de economía en el léxico de la AGN– cuando nos referimos a la valoración *económica* de la producción pública y de los insumos utilizados de acuerdo a un determinado grado de calidad y cantidad. Siguiendo la técnica integral del costeo, el “costo-niño” atendido podría ser de \$10, lo cual nos servirá de unidad de medida para la toma de decisiones respecto a la valoración del presupuesto anual, o de cotejo con los costos de similares prestaciones en otros ámbitos públicos o incluso privados. La AGN define como indicador de economía cuando se “...consideran los costos de los recursos aplicados...”.

En la práctica no es factible distinguir entre economía o eficiencia, por estar ambos interrelacionados. En efecto, la medición de la combinación de los insumos físicos en materia financiera se efectúa a través de una valoración *económica* determinando costos. En cambio en los análisis de “organización de la producción” surgidos del ámbito de la ingeniería se establecen medidas exclusivamente físicas. En administración financiera atenderemos a los costos de los insumos físicos y la valoración monetaria de la producción. Así, la AGN se refiere a los *indicadores de economía y eficiencia* en forma conjunta, aunque efectúa una distinción conceptual –ya enunciada– entre uno y otro término.

Nos hemos extendido en el desarrollo de los términos eficiencia (como relaciones de productividad o de insumo-producto), ejecutividad, eficacia, efectividad, y economicidad, pudiendo sintetizarse nemotécnicamente como las **5E** o **Excelencia**, consistente con el utilizado habitualmente en la administración moderna enunciada como factor SOFT en el punto 1). Habitualmente se habla de la **3E**, y así lo hace la ley 24156 en su artículo 4º inc. a), y en varios puntos del PRAFG. La Constitución de la Provincia de Córdoba, establece en su artículo 174 que “...la administración pública debe actuar con criterios de eficiencia, eficacia, economicidad y oportunidad...”, con lo cual la cuestión estaría zanjada si acordamos sobre la extensión y contenido de los términos utilizados.

EXCELENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

La ley 24127 ha instituido el “Premio Nacional a la Calidad” destinado “...al mejoramiento de la calidad en los procesos de producción de bienes y servicios...” con el objeto de apoyar la modernización y competitividad no sólo del sector empresario, sino también “...en la esfera de la administración pública...”; con lo cual la importancia de las 5E es debidamente valorada para su aplicación en el sector público. Así por el artículo 4º: “...podrán aspirar a este premio las empresas privadas o estatales y *organismos de la administración pública*...” Es importante señalar cómo en definitiva por el artículo 19º se reconocen las 5E en forma explícita o implícita: “...serán atributos de calidad ...la satisfacción de los intereses de la comunidad, la eficiencia alcanzada y la utilización óptima de los recursos asignados...”.



Figura 8-2. Diagrama de relaciones entre criterios de evolución

ACUERDOS SALARIALES POR PRODUCTIVIDAD

En el proceso de la reforma del SPN estatal y de modernización económica del país, se han impulsado las llamadas “cláusulas de productividad” como condición para las mejoras salariales de los trabajadores.

Así se sancionaron los Decretos Nacionales N° 1334/91 y N° 470/93 que establecen que “...previo a la negociación de las escalas salariales a establecerse en los convenios colectivos de trabajo, las partes deberán acordar las bases de cálculo y el método que les permitirá medir la **productividad**, en el ámbito de vigencia de la convención...”. Este criterio es aplicable a una reducida porción del SPN: los organismos cuyo personal se rige por convenios colectivos. Es deseable que la profundización de la reforma estatal contemple instrumentos que atribuyan el reconocimiento de una mayor productividad al agente público. En tal sentido, como innovación, el Decreto 928/96 dispone que la fijación de distintos niveles remunerativos para ciertos organismos de la administración central “...debe contener criterios explícitos de *productividad*...”.

A modo de síntesis de la excelencia

La AGN, en función de expresiones usadas por la NAO (Auditoría Gubernamental de Gran Bretaña), resume “*Las tres E*” en la figura 8-3a. Agregamos, con la finalidad de completar las 5E (o excelencia), la figura 8-3b.

A. Las clásicas 3E

ECONOMIA: GASTAR MENOS

Minimización del costo de los insumos adquiridos o empleados, considerando la calidad adecuada

EFICIENCIA: GASTAR BIEN

Relación entre la producción de bienes y servicios y los recursos empleados para producirlos.

EFICACIA: GASTAR SABIAMENTE

Relación entre los resultados planeados y los reales del proyecto, programa u actividades.

B. Más otros dos parámetros

EJECUTIVIDAD: GASTAR TIEMPO

Brindar bienes y servicios en forma oportuna.

EFFECTIVIDAD: GASTAR SATISFACTORIAMENTE

Relación entre necesidades demandadas y necesidades satisfechas medidas por la propia comunidad.

Figura 8-2. Las cinco “E”

8.6 RELACIONES ENTRE PARÁMETROS DE MEDICIÓN

Aunque tampoco hay unanimidad doctrinaria al respecto, se suele también decir que eficacia y eficiencia son parámetros *independientes* entre sí. Se puede ser eficaz –es decir obtener los resultados planteados– sin ser eficiente porque no se ha realizado la mejor combinación de los insumos. Se han atendido el ciento por ciento de los niños, pero con un alto grado de ineficiencia, dado que podría –por ejemplo– haberse satisfecho la demanda con un 30% menos de médicos, reasignándose parte de estos recursos humanos a otros programas de salud. En este último caso también podríamos decir que se ha actuado con ineconomicidad, dado que uno y otro parámetro –eficiencia como combinación de insumos, y economicidad como valoración del costo– están íntimamente ligados y son interdependientes. Y aquí vale la pregunta (y *no sólo* a los niveles políticos sino también a los operativos) de si ¿sólo valen los resultados? Es muy usual en el sector público adscribirse a la fácil expresión de que “...sólo son importantes los resultados...”, o menos prosaicamente de que “...obras son amores...”. Un enfoque erróneo –y éticamente condenable– porque se están mal utilizando recursos que en definitiva son de la propia sociedad. Dimensionando la importancia de la valoración de la mejor combinación de recursos –medida a través de la eficiencia– y el menor costo de los insumos valorado a través de la economicidad– vale remitirnos a la cita del artículo de la revista “Administración de Empresas” (Tomo XI) al inicio del presente capítulo.

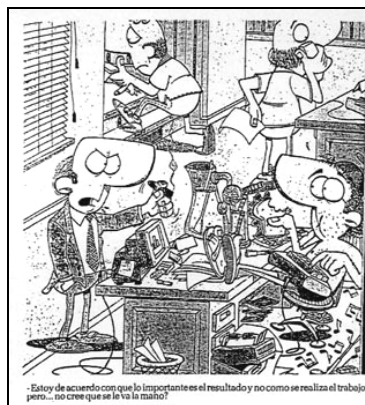


Figura 8-4

Eficiencia y Economicidad versus Eficacia

A la hora de obtener resultados –es decir ser *eficaz*– muchas veces ni se combinan óptimamente los recursos ni se consideran los costos respectivos. La caricatura de la fig. 8.4, ilustra más que muchas teorizaciones* respecto a la forma en que se suelen realizar los trabajos en una organización no sólo pública sino también privada.

* En publicidad se suele afirmar que una “imagen vale más que mil palabras”.

8.7 CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNIDADES DE MEDIDAS E INDICADORES

La construcción de indicadores podría asimilarse a las normas regulatorias de producción con que se fiscaliza la calidad en la prestación de los bienes y servicios en el sector privado. Indudablemente ello no es sencillo cuando se trata de la prestación de un servicio de naturaleza pública. En el marco internacional existen las llamadas “*Normas ISO*”, un conjunto de normas de “buena práctica”, regulatorias de los sistemas de calidad para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio en relación con una especificación o estándar aceptado. También estas normas pueden ser de utilidad en la exigencia de determinadas especificaciones de los insumos públicos a utilizar. En nuestro país desde 1952 existe el IRAM (Instituto de Racionalización de Materiales, de origen privado) que determina diferentes normas en materia de especificación de materiales. Un ejemplo válido para su aplicación para el sector público se logró con la implementación del Decreto 333/85 al legislar respecto a la calidad y formato del papel receptando normas internacionales en la materia que, garantizando la uniformidad en su uso, propenden a la reducción de los costos administrativos. Ya veremos su importancia en el sistema de contrataciones cuando hagamos referencia a la aplicación del régimen de “precios testigos”.

Identificación de normas de medidas de rendimientos

No es fácil determinar medidas de rendimientos que cumplimenten los requisitos definidos en el punto 8.1. Según Price Waterhouse (“La Evaluación del Rendimiento Operativo”) son normas más frecuentes de utilización, las siguientes:

- a. *Normas establecidas por una ley, reglamento o contrato.* En el caso de una especificación legal respecto a cierto índice de contaminación ambiental que no debe superar cierto estándar. En realidad, dispositivos de este tipo reflejan en la norma legal –que lo hace imperativo– algún criterio derivado de las normas siguientes.
- b. *Metas de la administración que definen normas.* Ocurre cuando la propia gerencia autodetermina sus propias unidades de medida, pero debería meritarse “...si las metas u objetivos fijados por la gerencia son razonables...” Un responsable podría tentarse a fijar estándares mínimos para luego demostrar que los ha cumplido, pero que en realidad no son producto de una adecuada consistencia entre medios utilizados y resultados obtenidos.
- c. *Normas desarrolladas en estadísticas,* basadas en información obtenida de publicaciones o estudios especiales por parte de organismos públicos o privados. Tienen la ventaja de que pueden ser fácilmente obtenidas, pero en muchos casos se trata de promedios o de registros en situaciones distintas a las condiciones espacio-temporales en que se encuentra encuadrada la entidad a fiscalizar. También se incluyen en estas normas las originadas en *prácticas del sector*, comprensivas de “...aquellos procedimientos o procesos que han ganado suficiente aceptación dentro de un sector o grupo de sectores y que se han convertido en normas en virtud de su uso común...”, como sería el ejemplo de la exposición de cuentas a cobrar clasificadas por antigüedad.
- d. *Normas basadas en el rendimiento de un grupo similar,* obtenidas de “...datos relativos a la ejecución de un grupo relativamente pequeño de organismos similares que pueden ser considerados como un *grupo comparable...*” o *grupo testigo*.
- e. *Normas basadas en comparaciones históricas,* ya sea “... en términos monetarios u otras unidades de medida, como una norma en la que se coteja un rendimiento pasado con un rendimiento actual...”, siendo aconsejable su aplicación restrictiva sólo para “...comparar el rendimiento actual con el anterior de la propia entidad...”. Y aun así, siempre y cuando las condiciones del entorno ambiental no hubieran registrado cambios significativos.

8.8 TIPOS DE UNIDADES DE MEDIDAS PRESUPUESTARIAS

Entendida la acción pública desde un punto de vista **productivista**, las unidades de medidas *presupuestarias* que se adopten, además de satisfacer los requisitos mencionados deben estar relacionadas con los distintos elementos del “Esquema del Significado de la Programación” y las categorías presupuestarias. Se ha tornado habitual –y así se expresa en la estructura del presupuesto nacional– referirse a los siguientes *tipos de unidades de medidas*:

a. DE CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS

1. **de volumen de trabajo**: se trata de unidades de medida de producción intermedia, que reflejan los volúmenes de las *acciones internas* que se concretan en cada organismo como contribución para el logro final de los resultados. Por ejemplo: el “número de niños atendidos por cólera en un hospital” y no el “número de niños curados del cólera”.
2. **de producto final**: indican la cuantía de los bienes y servicios concretos suministrados a la sociedad (o ciertos casos a otras entidades del sector público) que reflejan los *objetivos concretos* de un programa. Por ejemplo: “número de niños curados del cólera”.

La unidad de medida “producto final” diferencia entre la llamada:

- **producción terminal bruta** como total de la producción –acabado y en proceso– y
- **metas** como expresión de producción neta al servicio final de los usuarios.

El cuadro 8-1 distingue diferentes “unidades de medida” según los tipos de categorías programáticas:

CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS	Programa	Sub-programa	Proyectos	Actividades	Obras	Trabajos	Tareas
Debe tratar de cuantificarse	– Metas – Producción bruta	– Metas parciales – Producción bruta parcial	– Metas parciales – Producción bruta parcial	Volumen de trabajo	Parte de las metas parciales del Proyecto	Volumen de trabajo	Volumen de trabajo

Cuadro 8-1. Unidades de medida según los tipos de categorías programáticas

Y a modo de ejemplo el “*cuadro de metas y producción terminal bruta*” indica unidades de medida de producto final (ver cuadro 8-2).

Analizando la “educación media urbana”, no es lo mismo un alumno efectivo que un alumno egresado. No siempre quien ocasiona un gasto –el alumno efectivo– terminará de cursarlos estudios y, en este caso, no se ha entregado aún una producción final a los usuarios. Se concretará esa satisfacción al terminar su ciclo de estudios. Indudablemente los créditos presupuestarios serán superiores para la “producción terminal bruta”. En ciertos casos no es posible distinguir entre metas y “producción terminal bruta”. En el Presupuesto Nacional 1994 podemos encontrar varios ejemplos de “unidades de medidas” presupuestarias.

b. DE POLÍTICAS

3. También denominados *de realizaciones*, indican genéricamente el logro de los grandes propósitos *políticos* en la satisfacción de las necesidades públicas. Por ejemplo: “disminución del porcentaje de muertes por cólera en el país”. Son indicadores esencialmente de eficacia de resultados globales, que la conducción política pretende lograr. En definitiva deberán ser “testeados” –

mediante su contracara– con indicadores de efectividad. Como modo de ejemplificación la AGN señala el cuadro 8-5.

DENOMINACION DE LA META Y PRUDUCCION TERMINAL BRUTA	Unidad de Medida
Meta	
Educación Prebásica Urbana	Alumno-egresado
Educación Prebásica Rural	Alumno-egresado
Educación Básica Urbana	Alumno-egresado
Educación Básica Rural	Alumno-egresado
Educación Intermedia Urbana	Alumno-egresado
Educación Intermedia Rural	Alumno-egresado
Educación Media Urbana	Alumno-egresado
Educación Media Rural	Alumno-egresado
Formación y Capacitación Docente Urbana	Alumno-egresado
Formación y Capacitación Docente Urbana	Alumno-egresado
Formación Superior Técnica	Alumno-egresado
PRODUCCION TERMINAL BRUTA	
Educación Prebásica Urbana	Alumno-egresado
Educación Prebásica Rural	Alumno-egresado
Educación Básica Urbana	Alumno-egresado
Educación Básica Rural	Alumno-egresado
Educación Intermedia Urbana	Alumno-egresado
Educación Intermedia Rural	Alumno-egresado
Educación Media Urbana	Alumno-egresado
Educación Media Rural	Alumno-egresado
Formación y Capacitación Docente Urbana	Alumno-egresado
Formación y Capacitación Docente Urbana	Alumno-egresado
Formación Superior Técnica	Alumno-egresado

Cuadro 8-2. *Metas y producción Terminal bruta* (Jurisdicción: Ministerio de Educación Finalidad Educación y cultural)

DENOMINACIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDA
METAS:		
Exposiciones, Muestras Plásticas. Antropológicas y de Artesanías.	EXPOSICIÓN	50
Fiestas Nacionales. Regionales y Provinciales.	FIESTA	40
Publicaciones de Antropología. Música. Artesanías y Teatro.	PUBLICACIÓN	33
Servicio Bibliográfico Especializado.	USUARIO	7.500
Adquisición de Artesanías Tradicionales	PIEZA	5.000
Apoyo a Bibliotecas Populares	BIBLIOTECA ASISTIDA	2.000
Salones Nacionales y Provinciales de Arte Plásticas	EXPOSICIÓN	20

Cuadro 8-3. *Metas de un programa cultural*

DENOMINACIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDA PROGRAMADA
METAS		
Formación Personal Superior Bachillerato Universitario en Sistemas Navales	GUARDIAMARINA EGRESADO	70
Cupos de capacitación específica (Cursos anuales de buceo, aviación naval, etc.)	OFICIAL EGRESADO	17
Curso de ascenso de Suboficial a Oficial.	OFICIAL EGRESADO	5
Formación de Suboficiales y habilitación como Perito Auxiliar en su especialidad	OFICIAL EGRESADO	470
Curso de Integración Naval	CABO EGRESADO	85
Cursos de capacitación específica	CABO EGRESADO	50
Cursos de Cabos Principales	EGRESADO	100
PRODUCCIÓN TERMINAL BRUTA		
Incorporación cadetes Escuela Naval Militar	CADETE INCORPORADO	130
Instrucción cadetes Escuela Naval Militar	CADETE CURSANTE	400
Incorporación profesionales Cuerpo Profesional	PROFESIONAL INCORPORADO	17
Incorporación aspirantes Marinería	ASPIRANTE INCORPORADO	1.300
Instrucción aspirantes de Marinería	ASPIRANTE INCORPORADO	1.500
Incorporación aspirantes de Infantería de Marina	ASPIRANTE INCORPORADO	120
Instrucción aspirantes de Infantería de Marina	ASPIRANTE CURSANTE	200
Instrucción Escuela de Guerra Naval	OFICIAL CURSANTE	76
Instrucción Escuela de Oficiales de la Armada	OFICIAL CURSANTE	115
Instrucción en cursos de capacitación especializada	ALUMNO CURSANTE	70

Cuadro 8-4. Metas y producción bruta de un programa educativo militar

PROYECTO	TEMA	VOLUMEN DE TRABAJO	INDICADORES DE ECONOMIA O EFICIENCIA	INDICADOR DE EFICACIA
I	Programa de Vivienda	Número de viviendas construidas	Costo de vivienda para distintas conformidades	Índice de hacinamiento
II	Áreas de esparcimiento	Hectáreas preparadas	Costo de las ha preparadas y conservadas. Num. de usuarios	Media de población que concurre
III	Bibliotecas	Número de libros consultados	Tiempo de espera por usuario Costo por libro consultado	Media de lectores por libro Títulos faltantes
IV	Servicio Hospitalario	Número de pacientes atendidos	Costo de mantenimientos y operación del servicio hospitalario. Costo por paciente	Proporción de los pacientes curados en relación con los pacientes tratados
V	Alimentación escolar	Número de comidas servidas	Costo por 1000 comidas	Índice de desnutrición entre escolares
VI	Seguridad personal	Delito por cada 1000 habitantes	Costo por cada 1000 habitantes	Índice de criminalidad
VII	Impuestos inmobiliarios	Número de propietarios	Costo de administración catastral por cada 1000 m ² cubiertos	Porcentaje de gestión y mora
VIII	Potabilización y Control hídrico	Población abastecida	Costo de potabilización Habitante y control	Mejoramiento calidad de agua. Reducción de efluentes contaminantes
IX	Seguridad en el transporte	Kilómetros de mejoras realizadas en rutas	Costo de las mejoras por km	Disminución de siniestralidad

Cuadro 8-5. Indicadores de medición de rendimiento gubernamental

8.9 INDICADORES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Además de las *unidades de medidas* desarrolladas, es importante establecer **relaciones mensurables y cuantitativas entre sí** como *entre ellas*, de diversos elementos como políticas, productos y recursos, permitiendo una amplia gama de análisis de las **5E**. Su implementación tiene múltiples propósitos: permite valorar la producción pública desde variados aspectos (políticos, económicos y sociales); las tecnologías utilizadas (mano de obra o capital intensivas o extensivas) y la existencia de recursos financieros e insumos físicos.

TIPOS DE INDICADORES

1. Indicadores de eficiencia

Parten de relacionar dos parámetros de productividad, mostrando tanto la mejor combinación, como el menor uso posible –en función de la tecnología elegida– de recursos reales y financieros necesarios en la optimización de la producción pública de bienes y servicios.

a. Indicadores de recursos-recursos

Indican las relaciones entre los recursos reales que se utilizan en cada categoría programática. Por ejemplo total del personal para la actividad 01, para la actividad 02... de un determinado programa. También pueden relacionarse los recursos reales asignados a los distintos programas de una institución, por caso el parque de computadoras asignadas a un programa de educación primaria y a un programa de educación secundaria.

b. Indicadores de Recursos-Producción

Señalan, mediante coeficientes de insumo-producto (**ip**), relacionando un parámetro estándar previsto con el grado de su ejecución. Por demás está decir que indican el grado de ejecución presupuestaria. Si al aprobar, el presupuesto un **ip** = 0.60, es decir que para cada 60 agentes sanitarios se prevé una atención (producción) de 100 (cada una unidad equivale a 1000 niños atendidos); y si la *ejecución* presupuestaria es de 0,50, el cociente 0,50/0,60 brindará la medida de eficiencia lograda.

Los indicadores de eficiencia o coeficiente **ip** muestran variadas relaciones de tipo:

1. **física-física**: si insumos y productos son reales como el indicado precedentemente.
2. **financiera-física**: si los insumos se valoran monetariamente en relación al producto. Expresa los costos unitarios. Sería por caso si el valor de los 60 agentes médicos lo consideramos en función de la nómina salarial.
3. **física-financiera**: situación inversa a la anterior. En muchos casos de productos no cuantificables sirve para identificar el total de las asignaciones financieras requerido para la producción del servicio final; y su relación con la cantidad física de un determinado insumo. Por ejemplo, cantidad de papelería utilizada en un programa de difusión que tiene una asignación financiera determinada.

c. Indicadores producto-producto

Muchas veces es necesario mostrarlas relaciones existentes de la producción en un mismo programa (niños atendidos por tramos de edades), de productos pertenecientes a distintos programas, y de la producción entre las categorías programáticas de mayor nivel (programas, actividades centrales y actividades comunes).

En la concepción de la “visión de la producción” los indicadores producto-producto son tanto útiles para mostrar las relaciones de la producción intermedia con la producción terminal *intra programas*; como así también la producción terminal *entre* distintos programas.

2. Indicadores de Eficacia

Ya nos hemos referido a ellos al desarrollarlas unidades de *medidas de realización*, que contribuyen a expresar la cuantía y la calidad de la producción pública.

ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES

Hemos desarrollado distintos criterios en materia de *medición de resultados*. No es posible ni dar una formula exacta para su definición, ni un listado de indicadores que puedan aplicarse en todos los casos. La calidad de la información financiera, los propósitos que se quieren cumplimentar y los reclamos de los usuarios ayudarán al programador financiero a la definición de los indicadores más representativos. La tarea es grupal, y se requiere la participación de la totalidad de los niveles políticos y técnicos del sector público.

En relación a los *indicadores de gestión presupuestaria*, es importante remarcar dos recomendaciones del VIII Seminario Nacional de Presupuesto Público (Tucumán - 1994) en relación a:

- a. *Criterios de uniformidad*: en el sentido de “...realizar un esfuerzo creativo y de acuerdo institucional para determinar indicadores de la gestión pública con el objeto de enunciar objetivos y verificar resultados compatibles en todos los ámbitos del Sector Público Argentino”.
- b. *Criterios de difusión*: provocando “... que las evaluaciones e informes de control sean publicados a los efectos de que el ciudadano pueda verificar la transparencia de los actos públicos...”, con lo cual el análisis “eficacia-efectividad” parte de una base informativa común que lo facilita.