

SUMARIO

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Registro de Propiedad
Intelectual en trámite

Julio 2009

PRESIDENTE

RICARDO MARTIRENE

VICEPRESIDENTE

MARCOS PEDRO MAKÓN

SECRETARIO

EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE

TESORERO

GRACIELA LA RUFFA

VOCALES TITULARES

PRIMERO

MARÍA LIDIA PARMA

SEGUNDO

SUSANA VEGA

TERCERO

GERARDO UÑA

CUARTO

JUAN CARLOS VIEGAS

VOCALES SUPLENTE

PRIMERO

MÓNICA REPETTO

SEGUNDO

RICARDO PEDRO DEALECSANDRIS

TERCERO

GUSTAVO SIBILLA

CUARTO

EMILIO NASTRI

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

EditorialXX

**“Oficina de Presupuesto del Congreso:
Una Propuesta para Fortalecer su Rol
en el Proceso Presupuestario”**

Emmanuel Abuelafia, Miguel Braun,
Luciana Díaz Frers y Gerardo UñaXX

**“Diversidad en las modalidades de empleo público.
El caso de la Auditoría General de la Nación”**

Hugo Tomás CormickXX

**“Instituciones y gobiernos competitivos.
Competitividad económica, gubernamental y fiscal”**

Miguel Ángel AsensioXX

**“Un camino crítico para incrementar
el nivel de transparencia”**

Jorge DomperXX

**Normas para la presentación de artículos en la revista
de la Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública**XX

*La edición de esta Revista ha estado
a cargo de Guillermo Schweinheim.*

Presentamos esta nueva edición, número 41, de la revista institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Los trabajos que se incluyen están referidos a un conjunto de problemáticas institucionales que afectan la gestión de los recursos públicos.

Emmanuel Abuelafia, Miguel Braun, Luciana Díaz Freís y Gerardo Uña nos han enviado un artículo sobre las capacidades del Congreso de la Nación para ejercer su rol en el proceso presupuestario. Realizan un análisis comparado de distintas experiencias nacionales y presentan un proyecto de creación de la Oficina de Presupuesto para el Congreso de la Nación.

Hugo Cormick nos presenta su Tesis que presentara en el Posgrado en Administración Financiera del Sector Público, de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y ASAP. Presenta un esquema analítico sobre las restricciones técnicas, políticas y presupuestarias para la gestión de Recursos Humanos en el Sector Público y aplica su esquema conceptual al caso de la gestión de los recursos humanos en la Auditoría General de la Nación.

En unas notas de investigación, Miguel Asensio analiza la importancia de las instituciones públicas fiscales en las condiciones de competitividad nacional. Nos presenta una particularísima síntesis personal sobre el estado del arte de este debate.

Finalmente, Jorge Domper nos presenta un muy importante ensayo, donde se refleja una importante tarea de investigación sobre las tendencias en materia de políticas de transparencia en el sector público.

Estamos cumpliendo con nuestro objetivo de continuidad en la edición de esta revista. En particular, este número se ha caracterizado porque la mayoría de los trabajos han sido remitidos por sus autores para su consideración por la Comisión de Publicaciones. De este modo, cumplimos con ofrecer a los asociados, a los especialistas y técnicos, un instrumento de consulta sobre cuestiones que hacen a la administración pública, en general, y la administración financiera, en particular. Y, en especial, estimular el debate sobre problemas y enfoques de gestión pública. Invitamos a todos los interesados a remitir artículos, notas de investigación, resúmenes y comentarios, de acuerdo a las Normas para la presentación de artículos que se incluyen en este número.

La tarea de difusión que realiza nuestra entidad se complementa con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página www.asap.org.ar y que invitamos a visitar, haciéndonos llegar las inquietudes que le surjan al respecto.

Buenos Aires,
Julio de 2006

“OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO: UNA PROPUESTA PARA FORTALECER SU ROL EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO”

EMMANUEL ABUELAFIA, MIGUEL BRAUN, LUCIANA DÍAZ FRERS Y GERARDO UÑA

RESUMEN

El proceso presupuestario argentino se caracteriza por su fuerte centralización en el Poder Ejecutivo y un débil desempeño del Congreso en sus funciones de aprobación y control del Presupuesto Nacional. Entre las principales explicaciones acerca de la baja calidad de participación del Congreso en el ciclo presupuestario se encuentra la debilidad de sus capacidades institucionales. Aumentar estas capacidades permitiría aumentar la calidad del proceso de sanción de la Ley de Presupuesto y a su vez mejorar el control parlamentario sobre la ejecución presupuestaria. Los recurrentes desequilibrios fiscales de las últimas décadas hacen necesario fortalecer las instituciones que hacen a la calidad del proceso presupuestario. En este sentido, se proponen aquí soluciones que permitan fortalecer el rol del Congreso de la Nación, para así revertir el desequilibrio existente entre las capacidades institucionales presentes en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo Nacional, con el fin último de lograr una solvencia fiscal sustentable mediante el fortalecimiento de las instituciones.

Por ello, en este documento se presenta una propuesta de creación de una Oficina de Presupues-

to del Congreso de la Nación Argentina, considerando que la misma representa un ámbito ideal para el desarrollo gradual de las capacidades institucionales y técnicas en materia de finanzas públicas tan necesarias en el ámbito del parlamento argentino.

El objetivo principal de esta Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) será brindar asesoramiento técnico, información clara y sencilla, pero a la vez fundamentada, y herramientas de análisis a los legisladores de las Cámaras de Diputados y Senadores en todos los aspectos claves relacionados con el Presupuesto Nacional. Estas acciones priorizarán el asesoramiento a los legisladores durante el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto y la realización de un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso. Además, dentro de sus objetivos principales se contempla la elaboración de información analítica respecto al impacto que proyectos de ley u otro tipo de medidas, pudieran tener sobre la Ley de Presupuesto Nacional, así como el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o provenientes del Poder Ejecutivo.

Para elaborar esta propuesta tendiente a la

¹ Emmanuel Abuelafia. Master en Economía Universidad de San Andrés y Mphil in Economics University of Cambridge. Se desempeñó como investigador junior en el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional y como tutor en los cursos de Econometría, Economía Laboral y Macroeconomía en la Universidad de San Andrés, Argentina. Miguel Braun, Doctor en Economía de la Universidad de Harvard, Director de Políticas de CIPPEC, donde se desempeña como Director de Políticas. Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella. Consultor del BID, Banco Mundial, CEPAL y UNICEF. Luciana Díaz Frers. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Economía Internacional del Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania. Master en Historia Económica de Países en Desarrollo de la London School of Economics, Reino Unido. Fue economista investigadora en el IERAL, de Fundación Mediterránea y Consultora del Ministerio de Economía de la Nación. Actualmente se desempeña como Directora de Proyectos del Área de Política Fiscal de CIPPEC. Gerardo Uña. Licenciado en Economía. Consultor del Banco Mundial y del BID en administración financiera y sector público. Los autores agradecen la asistencia de Gisell Cogliandro y Maria Florencia Filadoro, y los valiosos comentarios de Alejandro Bonvecchi, Jesús Rodríguez, Luís Babino, Nicolás Gadano, Carlos Santiso, Wenceslao Wernicke, Andrés Borenstein, y Nicolás Bertello durante el proceso de elaboración de este documento. Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de CIPPEC. Esta investigación fue realizada gracias al generoso apoyo financiero del Global Opportunity Fund del Reino Unido.

creación de una OPC, se realiza un diagnóstico sobre el rol del Poder Legislativo en materia presupuestaria, se estudian proyectos anteriores de creación de ámbitos similares presentados por los propios legisladores y se analizan las experiencias internacionales de países que tienen una oficina de asesoramiento presupuestario en el legislativo.

Considerando todas las tareas pendientes que restan hacer para lograr mayor transparencia, eficiencia y equidad en el gasto público, esta propuesta pretende contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad del proceso presupuestario y a la revitalización del rol del Congreso en el mismo.

1. INTRODUCCIÓN

Existen cuatro etapas básicas en el proceso presupuestario de la Administración Nacional: la elaboración, aprobación, ejecución y finalmente, control del Presupuesto. Según los artículos 75, 85, 99 y 100 de la Constitución Nacional de 1994, se deduce que la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional están a cargo del Poder Ejecutivo Nacional mientras que la aprobación y control caen bajo la responsabilidad primariamente del Poder Legislativo Nacional.

Esta división de responsabilidades tiene como origen fundamentos republicanos, de controles y contrapesos para una equilibrada división del poder. Estos controles y contrapesos son esenciales en una ley con tanta importancia como la Ley de Presupuesto, en la cual se decide la distribución de los recursos del Estado Nacional, es decir, se plasman los lineamientos de política y las prioridades del gobierno, así como su financiamiento².

El Poder Ejecutivo ha logrado importantes avances para mejorar su desempeño en la etapa de elaboración y ejecución presupuestaria. Por ejemplo, desde 1992 el Ejecutivo ha comenzado a enviar el proyecto de ley de Presupuesto en fecha. Además, la

información con la que se cuenta hoy en día es muy detallada. La administración de la ejecución también ha mejorado significativamente con la implementación del SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) y otros sistemas informáticos. Han sido evidentes las mejoras en los procesos, en las normas contables y en el marco normativo, muchas de éstas plasmadas en la Ley de Administración Financiera de 1992.

En cambio, estos avances no tuvieron su correlato en el Poder Legislativo, quedándose atrás en el desarrollo de sus capacidades para cumplir con su misión en el proceso presupuestario. Esto, en conjunto con las sucesivas crisis de la Argentina, ha llevado a que el Poder Ejecutivo tomara un rol más preponderante, por su mayor capacidad técnica y por la necesidad de encarar las urgencias que surgieron en estas crisis.

La centralización de las atribuciones presupuestarias en un Poder Ejecutivo con mayores capacidades técnicas fue insuficiente para evitar las recientes crisis económicas y políticas, a las cuales contribuyeron los desequilibrios fiscales. Considerando esta situación, y todas las tareas pendientes que restan hacer para lograr mayor transparencia, eficiencia y equidad en el gasto público, resulta necesario consolidar la institucionalidad del proceso presupuestario y revitalizar el aporte que el Congreso puede agregar al mismo. Por estas razones, el objetivo de este documento es realizar una propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso que ayude a fortalecer su rol en el ciclo presupuestario.

Este documento está estructurado de la siguiente forma. En la sección siguiente se elabora un diagnóstico acerca del rol del Congreso en el proceso presupuestario y sus debilidades, concluyéndose con los beneficios de impulsar la creación de una Oficina de Presupuesto que permita superar estos problemas y provea al Congreso el apoyo técnico que requiere el acabado cumplimiento de sus funciones en el ciclo presupuestario. En la ter-

²Desde luego, una parte importante del gasto público es rígido y viene determinado por decisiones de política pública plasmadas en legislación previa – por ejemplo, el pago de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, la posibilidad de asignar los fondos flexibles – incluyendo el crecimiento de la recaudación – implica que la Ley de Presupuesto tiene un rol clave en las definiciones de políticas públicas

cera sección se analizan y comparan los cuatro proyectos de ley nacional que intentaron implementar una Oficina de Presupuesto en el Congreso sin haberlo conseguido. En la cuarta sección se presenta una síntesis de las experiencias en la materia en Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela, considerando las características principales de cada una de ellas. La quinta sección contiene la descripción de las características que debería tener una propuesta de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso, y finalmente se resumen las conclusiones de este estudio en la sexta sección. Además, en el Anexo I, se incluye una propuesta concreta de proyecto de ley para la creación de la OPC.

2. DISGNÓSTICO

A) EL ROL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El Congreso de la Nación Argentina, de acuerdo a la Constitución Nacional y las leyes que rigen la administración de los recursos públicos, tiene asignado un rol fundamental en el proceso presupuestario de la Nación, debiendo complementar y a la vez actuar de contrapeso al Poder Ejecutivo. Pero a pesar de los avances producidos en las últimas décadas, que incluyen la sanción de una nueva Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (Ley 24.156) y la aprobación de la Ley de Presupuesto con anterioridad al comienzo del ejercicio fiscal, existe cierto consenso acerca de las debilidades que presenta el Congreso en materia presupuestaria. Muestras de este consenso en el ámbito legislativo son los proyectos de ley relacionados con esta temática presentados por el Diputado Colazo (2002) y el Senador Baglini (2003), los cuales fueron retomados posteriormente por la Diputada Lubertino (2003) y el Diputado Lambertini (2004) respectivamente, algunos de los cuales contaron con estado parlamentario, como por ejemplo el correspondiente al Senador Baglini, que fuera aprobado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara Alta. Por su parte, en el ámbito académico también es posible observar consenso sobre esta situación mediante los análisis de Makon (1999), Rodríguez y Bonvec-

chi (2004), Abuelafia, Berensztein, Braun y Di Gresia (2005), y Uña (2005).

Específicamente, son dos las etapas del proceso presupuestario en las cuales el desempeño del Congreso ha resultado insuficiente para alcanzar resultados de mejor calidad en relación a la solvencia fiscal, la eficiencia en la asignación de los recursos y la eficiencia operativa: la etapa de aprobación y la etapa de control. Esta situación se ve acentuada por el incremento de las potestades del Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional, que se traduce en excesivas modificaciones durante la etapa de ejecución utilizando facultades que le corresponderían exclusivamente al Congreso, pero que éste delegó a través de leyes, o directamente en la Ley de Presupuesto, o que el Poder Ejecutivo se asignó a sí mismo por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia.

El proceso presupuestario tiene varias características que tornan más complejo un proceso en apariencia sencillo. Una de las características sobresalientes es la multiplicidad de actores que intervienen e influyen sobre la asignación y ejecución del Presupuesto Nacional en Argentina. Entre estos actores se diferencian aquéllos que tienen asignada una participación formal dentro del proceso presupuestario, como las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación, y aquéllos que intervienen de manera informal, como son los gobernadores y líderes políticos provinciales, grupos de interés y sindicatos, entre otros. Asimismo, es necesario señalar la influencia de los Organismos Internacionales de Crédito, los cuales suelen también ejercer presión para la implementación de restricciones sobre metas cuantitativas relacionadas con el gasto público.

La interacción de esta multiplicidad de actores genera condicionantes al proceso presupuestario que elevan su nivel de complejidad y contribuyen a determinar los incentivos de los actores participantes. En este contexto, el rol del Congreso en el proceso presupuestario se encuentra determinado no sólo por aspectos particulares de dicho proceso, sino también por la configuración global del sistema político argentino, el cual afecta el funcionamiento del Congreso en general. Concretamente, las características del federalismo fiscal presente en la Argentina, el rol

del sistema electoral y de partidos y la relación de los legisladores con los líderes partidarios provinciales influyen en el desempeño de las funciones del Poder Legislativo Nacional. Aspectos tales como las arenas de negociación que eligen la Nación y las provincias, la influencia con la que cuentan los líderes provinciales sobre la carrera de los legisladores nacionales y las características del funcionamiento de los bloques partidarios, constituyen importantes condicionantes al desempeño de las funciones del Congreso Nacional³.

Teniendo en cuenta este contexto complejo, el presente análisis se centrará en aspectos concretos que caracterizan el rol del Congreso en el debate, sanción y control del Presupuesto Nacional. Más específicamente, se discutirán aquellos aspectos que tienen una mayor vinculación con la forma de funcionamiento interna del Congreso, y su relación con el Poder Ejecutivo. La lógica que sigue este enfoque apunta al análisis de aspectos muy precisos y específicos con el objetivo de proponer soluciones factibles de implementar, que permitan introducir ciertas modificaciones en el marco de los incentivos vigentes. Se busca el fortalecimiento gradual de las capacidades del Congreso en materia de presupuesto, que funcione como base para sucesivas mejoras, iniciando de este modo un proceso de revalorización del Congreso en el proceso presupuestario que contribuya a elevar la calidad del mismo.

(i) Condicionantes del rol del Congreso en el proceso presupuestario

Las principales debilidades del rol del Congreso en materia presupuestaria se pueden clasificar en tres grupos. El primer grupo corresponde a la falta de acciones concretas del Congreso para promover la transparencia y calidad del Presupuesto Nacional. Las debilidades en las funciones del control presupuestario tanto en la etapa de la ejecución presupuestaria como en el resultado de las cuentas públicas al finalizar el ejercicio fiscal, conforman el segundo grupo, mientras que los temas relacionados con el logro de la solvencia fiscal se incluyen en el tercer grupo. A continuación se analiza cada uno de estos aspectos.

Transparencia y calidad del Presupuesto Nacional

Para lograr una mayor calidad en la participación del Poder Legislativo en el proceso de aprobación y control del Presupuesto Nacional, un adecuado nivel de transparencia de la información presupuestaria, a la vez que una mejora en su calidad, constituyen un requisito previo. En la actualidad, se presentan una serie de falencias en estos dos conceptos, detallados en los próximos párrafos.

Uno de los aspectos centrales relacionados con la calidad de la información presupuestaria es la relacionada con la estimación de las variables macroeconómicas sobre las que se sustentan la elaboración del Presupuesto Nacional. Estas proyecciones fueron sobreestimadas durante la década de los 90 y a partir del año 2002 se produjo un cambio en sentido contrario, presentándose en la actualidad una subestimación de la tasa de crecimiento del PBI en el Presupuesto Nacional, y consecuentemente en los recursos disponibles. De esta manera, las sobreestimación y subestimación de las principales variables macroeconómicas generan diferencias sustanciales en los recursos disponibles durante el ejercicio fiscal, restándole relevancia al Presupuesto Nacional como instrumento de planificación y de gestión.

El PEN presenta el presupuesto con un elevado nivel de desagregación, pero no presenta información sobre los lineamientos de políticas presupuestarias de las jurisdicciones (objetivos, metas de producción, resultados a alcanzar, principales problemas a solucionar) que permitan conocer para qué y cómo se utilizarán los recursos. La existencia de una gran cantidad de datos presupuestarios en el Proyecto de Ley de Presupuesto remitido por el Ejecutivo no implica la existencia de información de calidad para los legisladores. Esto genera un bajo nivel de participación de aquellos legisladores no expertos en temas presupuestarios y una tendencia de los legisladores a focalizarse sobre aspectos particulares del presupuesto, como por ejemplo, los fondos destinados a obras públicas o a subsidios, en especial aquellos destinados a sus respectivas provincias de origen.

³Ver, por ejemplo, Spiller y Tommasi (2001.).

Existe un bajo nivel de transparencia de ciertos componentes del gasto público. En el Sector Público existen organismos públicos y recursos que reciben un tratamiento especial en el sistema presupuestario, y sus gastos no se encuentran consolidados en el Presupuesto Nacional⁴. Esto implica que el Congreso no debate ni aprueba los gastos de varios organismos públicos, o en algunos casos los aprueba sólo en sus grandes agregados.

En primer lugar, pueden mencionarse los Fondos Fiduciarios, cuyo flujo de fondos para el año 2005 asciende a \$3.706 millones y representan el 4,8% del Presupuesto Nacional. La información contenida en el Presupuesto es solamente de carácter financiero, pero no contiene información con respecto a la evolución del capital, los resultados obtenidos, el estado de las obras o programas ejecutados. A esta situación es necesario agregar que, a partir del año 2004, mediante el Decreto N° 906/2004 se incrementó el nivel de discrecionalidad del PEN para utilizar estos fondos, los cuales fueron creados originalmente para asignar recursos a un destino específico. Sin embargo el Decreto mencionado autoriza al Ministro de Economía y Producción y el Ministro de Planificación Federal, a modificar el destino de los recursos de los Fondos Fiduciarios transitoriamente disponibles sin mayor requisito que el dictado de una Resolución Administrativa conjunta. (Presman, 2004).

En segundo lugar, se encuentran los Organismos fuera del Presupuesto, los cuales originariamente se incluían dentro del sistema presupuestario y del Presupuesto Nacional. Este grupo de organismos está compuesto por: AFIP, PAMI, Instituto Nacional de Cine y Arte Audiovisuales (INCAA), Instituto Nacional de Yerba Mate, Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP) y Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacretá. El gasto total de estos organismos para el ejercicio 2005 asciende a \$5.825 millones, de los cuales casi el 97% corresponden a AFIP y PAMI, y representan el 7,5% del Presupuesto 2005.

En tercer lugar, se encuentran los Fondos Afectados, que son recursos de origen nacional que fueron excluidos del Presupuesto Nacional, como por ejemplo el Fondo Especial del Tabaco, el Fondo Especial de Salto Grande y el componente de distribución automática del Fondo Solidario de Redistribución. El total de los fondos afectados asciende a \$1.032 millones, y representan el 1,3% del Presupuesto 2005.

La característica común de estos fondos y organismos es que reciben un tratamiento especial, ya que para ciertos casos su nivel de información es menor que el resto del Presupuesto Nacional, como los Fondos Fiduciarios, mientras que en otros casos directamente no se incluyen en el Presupuesto Nacional. Esto significa que el Congreso no aprueba o aprueba sólo grandes agregados de una significativa porción del gasto público. En algunos casos, estos componentes del gasto público se encontraban originalmente incluidos en el presupuesto nacional, como es el caso de varios organismos fuera de presupuesto, en otros casos fueron creados por fuera del mismo o son regímenes diferenciados, como los fondos fiduciarios y los fondos afectados. Esta situación atenta contra la transparencia del proceso presupuestario y limita el rol del Congreso en relación a lo establecido en la normativa vigente⁵, incrementando el poder discrecional del PEN en la asignación de recursos públicos.

La tercera falencia está relacionada con la aprobación principalmente financiera del Presupuesto Nacional por parte del Congreso, (Makon, 1999, Stein et al, 1999). Tanto en el PEN, cuando se elabora el proyecto de presupuesto en cada una de las jurisdicciones, como en el Congreso durante el debate, aprobación y posteriormente, durante el control de la Ley de Presupuesto, se asigna poca relevancia a las metas físicas establecidas. Si bien el presupuesto incluye metas de producción para los distintos programas, las mismas han resultado mayormente formales, centrándose en los montos a asignar, con menor relevancia de los objetivos concretos que se busca

⁴ El Presupuesto Nacional comprende los gastos y recursos de la Administración Pública Nacional, compuesta por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.

⁵ Esta situación también afecta la integridad del Presupuesto: el Presupuesto debería contener información sobre todos los gastos y recursos que ejecuta el Sector Público, con el propósito de señalar claramente la incidencia del mismo sobre la economía. Para más detalles sobre esta regla presupuestaria ver "Manual de Transparencia Fiscal", FMI (2001).

cumplir con dichas asignaciones. No se realiza, por ejemplo, una evaluación de la consistencia entre los recursos asignados y las metas físicas establecidas. Esta situación afecta negativamente la participación del Congreso al disminuir la calidad de los debates sobre el presupuesto, contribuyendo a que los mismos se orienten en mayor medida a aspectos marginales del mismo y no a los lineamientos centrales de definición de las políticas públicas. Esta ausencia de un enfoque en el proceso de planificación del presupuesto sobre los resultados a alcanzar en base a la clara determinación de los problemas que se intentan solucionar se encuentra fuertemente condicionada por las características del proceso de elaboración dentro del PEN.

Otro factor que condiciona la participación del Congreso en el proceso presupuestario tiene lugar a partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto. Una vez aprobada y promulgada por Decreto del Poder Ejecutivo, se inicia la etapa de ejecución, donde es posible observar un bajo nivel de difusión de las modificaciones que realiza el PEN utilizando facultades especiales, sin participación del Congreso. Las modificaciones en el año 2005 sumaron \$15.399 millones, representando cerca del 20% con respecto al Presupuesto aprobado (ASAP, 2006)⁶. Estas modificaciones fueron realizadas mediante Decisiones Administrativas (DA) del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), utilizando facultades delegadas, y a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) emitidos por el Presidente. En ambos casos, el acceso al detalle de las modificaciones dispuestas por estos instrumentos presenta dificultades⁷. Así, la mayor discrecionalidad por parte del PEN para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional sin la intervención del Congreso, se ve agravada por la escasa difusión de la información relativa a los cambios realizados, situación que atenta contra la transparencia del Presupuesto Nacional.

Debilidades en las funciones de control del proceso presupuestario

Como se mencionó inicialmente, el Congreso

tiene un rol clave en dos momentos, al aprobar la Ley de Presupuesto y al controlar su cumplimiento. Hasta aquí se consideraron falencias presentes en la primera etapa. A continuación se consideran aquellas presentes en el momento de control del cumplimiento de la Ley de Presupuesto, considerando el seguimiento trimestral que el Congreso debe realizar durante su ejecución y la evaluación ex - post a partir de la Cuenta de Inversión elaborada por el PEN y auditada por la Auditoría General de la Nación.

Con respecto al seguimiento parlamentario durante la ejecución del presupuesto, la Ley 24629 de Ejecución Presupuestaria / Reforma del Estado del año 1996 estableció que el PEN debía remitir en forma trimestral información sobre la ejecución de la Ley de Presupuesto. En la actualidad, si bien el Secretario de Hacienda asiste generalmente a las Comisiones Legislativas a presentar el informe de ejecución trimestral, no existe un proceso establecido para el análisis de los informes de ejecución presupuestaria dentro del Congreso, es decir, no se realiza un análisis detallado de esos informes.

Por su parte, el control y evaluación del resultado ex post de las cuentas públicas presenta un bajo nivel de desarrollo, ya que la aprobación de la Cuenta de Inversión presenta un retraso significativo. La última Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso corresponde al ejercicio fiscal del año 1993. Esta situación pone de manifiesto la ausencia de control y evaluación sobre la utilización de los recursos que ha realizado el PEN durante los últimos once años. Asimismo, esta falencia debilita el proceso de retroalimentación del proceso presupuestario, si se tiene en cuenta que la evaluación presupuestaria debería ser un insumo fundamental para elaborar los proyectos de presupuesto de los ejercicios siguientes, como señala Santiso (2005a).

Solvencia fiscal

Otro de los aspectos que manifiesta una falencia en el rol del Congreso en el proceso presupuestario es su escasa contribución al logro de la sol-

⁶ Estos valores se refieren a crédito vigente al 31 de diciembre 2005.

⁷ Las planillas anexas de las DA y de los DNU solamente se publican en Internet el día que aparecen en el Boletín Oficial. Luego recién son publicadas en el Boletín Fiscal en forma trimestral.

vencia fiscal. Si bien el Congreso no ha realizado aumentos significativos al gasto en los proyectos de Ley de Presupuesto remitidos por el PEN que produzcan desequilibrio fiscal, tampoco ha generado acciones para evitarlo. En particular, durante los años de déficit fiscal (1994-2002), no opinó ni sugirió modificaciones a los proyectos de presupuesto con respecto a las necesidades de financiamiento generadas por la relación ingresos-gastos previstos. Esta falta de participación del Congreso para el logro de la sustentabilidad fiscal se ha acentuado por el escaso control de la ejecución presupuestaria, desarrollado en el punto anterior. Además, si bien se sancionó la Ley de Solvencia Fiscal en el año 1999, y posteriormente la Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en el año 2004, ambas orientadas a sostener el equilibrio fiscal, la primer ley fue incumplida en forma sistemática, mientras que el cumplimiento de las restricciones establecidas en la segunda de las leyes mencionadas fue eximido por la Ley de Presupuesto 2005, a pocos meses de su sanción.

En resumen, entre los principales problemas que disminuyen la calidad de participación del Congreso en el proceso presupuestario se encuentra la incapacidad del mismo para incrementar sus capacidades institucionales y técnicas, y revertir el desequilibrio existente entre las capacidades del mismo y el PEN. Han sido escasas las acciones realizadas para incrementar la transparencia y calidad del Presupuesto Nacional, mejorar el debate en torno a la Ley de Presupuesto y reducir el vacío que se produce por las debilidades del control parlamentario sobre el proceso presupuestario.

Para comprender mejor esta situación es necesario analizar con mayor detenimiento los incentivos y capacidades hacia el interior del Congreso.

(ii) Incentivos y capacidades internas del Congreso en materia presupuestaria

Una de las características que influyen sobre el desempeño del Congreso en el proceso de formulación de políticas públicas es la posibilidad que tiene de desarrollar capacidades institucionales, las cuales le permitan interactuar en forma equilibrada con el Poder Ejecutivo en un sistema de división de poderes y frenos y contrapesos. En la generación de

estas capacidades intervienen tanto factores estructurales, como por ejemplo el diseño del sistema político-partidario, así como factores que influyen sobre el desempeño de los legisladores, tales como su nivel de permanencia y su grado de experiencia y especialización. Cuanto mayor sea la permanencia de un legislador en las cámaras y comisiones legislativas, y mayor sea su experiencia y especialización en áreas específicas de políticas públicas, mayor será la calidad de sus intervenciones y de los acuerdos que los mismos lleven a cabo (Jones et al, 2000, Spiller y Tommasi, 2001). Por el contrario, un elevado nivel de rotación de los legisladores contribuiría a que se vea limitada la posibilidad de invertir en su especialización en áreas específicas de políticas públicas.

Al considerar el Congreso argentino, se observa que el nivel de permanencia de los legisladores es relativamente bajo. Por ejemplo, 4,8 años es el tiempo promedio de permanencia de los Diputados, lo que equivale a poco más de un sólo mandato legislativo (Jones et al, 2000). Son varios los factores que contribuyen a explicar esta situación, relacionados principalmente con las trabas institucionales existentes a la reelección de los legisladores y la dinámica de la relación que vincula a legisladores nacionales y a los líderes políticos provinciales. Estos últimos cuentan con una importante influencia en la determinación de las listas de candidatos al Congreso Nacional (Jones et al, 2000; De Luca et al, 2002). Estos condicionantes generan una situación en la que ocupar cargos en el Poder Ejecutivo provincial o nacional suele ofrecer mayores incentivos que una carrera legislativa para el desarrollo de una carrera política posterior (Tula y De Luca, 2001).

Sin embargo, en el análisis de las características específicas de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda (CPH) de ambas cámaras, se observa una situación particular. Al estudiar la composición de estas comisiones durante el período 1983-2005, se advierte que existen actores relevantes que fueron autoridades por de más de tres períodos consecutivos, así como integrantes de estas comisiones con vasta experiencia en la temática (Uña, 2005). Entre los miembros con permanencia en ambas comisiones se destacan aquéllos que cuentan con antigüedad en la comisión y a la vez con amplios conocimientos del Presupuesto Nacional. Por otra parte, es posible identificar

legisladores con gran experiencia previa en materia presupuestaria que provienen de cargos ejecutivos en el nivel nacional o provincial. Adicionalmente, como demuestran Tommasi et al (2004), se puede observar que tanto la antigüedad en la Cámara, así como el hecho de contar con un título relacionado con las ciencias económicas, son factores que influyen positivamente en las posibilidades de acceder y permanecer en estas comisiones.

Estos datos indican que, en cierta medida, existe permanencia y especialización dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, principalmente en los niveles jerárquicos de las mismas. Pero esta especialización de los legisladores no se ha traducido en la generación de capacidades al interior de estas comisiones. Cabe considerar, por ejemplo, el número reducido de asesores técnicos permanentes en las comisiones. La CPH de la Cámara de Diputados cuenta con entre dos y cinco agentes para asistir a 45 diputados (OECD/World Bank, 2003). En parte, esto se explica por el hecho de que los legisladores suelen preferir el asesoramiento de sus colaboradores directos, los cuales pertenecen a la planta transitoria y por lo tanto, permanecen en sus cargos durante el mismo período que el legislador que los designó. También es posible observar que los legisladores suelen solicitar apoyo directamente de áreas del Poder Ejecutivo (Mustapic y Llanos, 2000).

Así, las condiciones existentes incrementan las dificultades de establecer las bases de una estructura especializada estable, en la que se promueva la transmisión de conocimientos adquiridos en materia presupuestaria. A su vez, estas limitaciones se ven acrecentadas por la ausencia de recursos tecnológicos adecuados en el Poder Legislativo. En especial, se destaca la falta de acceso al Sistema Integrado de Información Financiera - SIDIF, que reduce las posibilidades de seguimiento de la ejecución y evaluación presupuestaria. Además, incrementa la dependencia por parte de las comisiones parlamentarias de la información que proporcione el Poder Ejecutivo mediante sus distintas dependencias.

Esta realidad contrasta con la existente en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, contraparte del Congreso en materia presupuestaria. La misma cuenta con una base estable de personal

técnico, que le otorga una importante capacidad institucional en el manejo de los temas relativos al sistema presupuestario, y con recursos tecnológicos suficientes para el desarrollo de sus funciones.

Por último, otro factor que afecta esta dinámica se relaciona con el hecho de que, por lo general, en las decisiones sobre los temas más relevantes que trata el Poder Legislativo, la posición de los bloques partidarios tiene un peso relevante (Spiller, 2004). En este esquema de toma de decisiones se puede percibir una preeminencia de las decisiones afectadas más por la coyuntura política, las cuales tienen mayor influencia sobre la postura de los bloques, sobre las decisiones de carácter más estructural, las cuales suelen encontrarse más relacionadas con aspectos técnicos del Presupuesto Nacional, lo cual vuelve a desincentivar la inversión en capacidades institucionales dentro de las comisiones legislativas.

Aunque en los últimos tiempos, en ambas cámaras se ha comenzado a realizar una serie de actividades de capacitación sobre el presupuesto dirigidas a los asesores con el fin de intentar revertir esta situación, estas acciones se encuentran aún en sus etapas iniciales. La Dirección del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, que tiene a su cargo la capacitación de los asesores del cuerpo legislativo, organiza cursos de capacitación parlamentaria relativa a elementos del presupuesto de la administración nacional mediante un convenio con la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, los cuales se desarrollan en dos etapas. La primera se inicia en junio de cada año, consta de cinco clases y se dirige a asesores no especializados en presupuesto. La segunda etapa se inicia con el ingreso a la Cámara de Diputados del mensaje del Poder Ejecutivo conteniendo el proyecto de ley de Presupuesto. El curso en esta etapa se refiere al análisis del proyecto de Presupuesto y está dirigido a los asesores especializados en materia presupuestaria, con una duración de seis clases. Por su parte, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores conformó una mesa consultiva con instituciones académicas públicas y privadas, las cuales elaboran informes temáticos que posteriormente son debatidos con los miembros de dicha comisión.

A pesar de que existe cierto nivel de perma-

nencia y especialización de ciertos legisladores dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda en ambas cámaras, así como incipientes actividades de capacitación a los asesores parlamentarios y de asesoramiento por parte de instituciones académicas, estas características no han podido traducirse en la generación de capacidades internas duraderas, que permitan revalorizar el rol del Congreso como contrapeso necesario de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Especialmente, se observa que aún es necesario fortalecer las acciones relacionadas con la transparencia de la información del Presupuesto Nacional, para de este modo fomentar una mayor participación de la totalidad de los legisladores en los temas presupuestarios, así como mejorar los mecanismos internos relacionados con el análisis de los principales aspectos del Proyecto de Ley de Presupuesto en particular, y de las leyes con impacto presupuestario en general, y con el control de la ejecución presupuestaria.

Se presenta entonces el desafío de plantear propuestas que contribuyan a fortalecer el vínculo entre las capacidades políticas y técnicas en relación a la asignación y ejecución de los recursos públicos. Estas propuestas deben buscar revalorizar el rol del Congreso en el proceso presupuestario, pero evitando fortalecer aquellos aspectos de la lógica actual de funcionamiento que han generado la coyuntura presente.

B) OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO: UN PASO HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ROL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Entre las propuestas orientadas a fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario, han sido elaboradas distintas alternativas que sugieren la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) desde el propio cuerpo legislativo, así como desde ámbitos académicos y de la sociedad civil. Estas propuestas se caracterizan por el diseño de una estructura institucional dentro del Poder Legislativo dedicada al tratamiento de las cuestiones relacionadas con el Presupuesto Nacional que contribuya a la mejora gradual del rol del Congreso en el ciclo presupuestario. El principal objetivo de la creación de una OPC es generar las bases para iniciar un proceso que incremente las capacidades de análisis y deci-

sión con respecto al presupuesto público dentro del Congreso, mediante la generación de una estructura estable de asistencia a los legisladores con fuertes capacidades técnicas. Proponiendo un diseño adecuado a las necesidades actuales y considerando las posibilidades reales de implementación, una OPC constituye una alternativa que permitiría modificar varios aspectos que influyen sobre el bajo protagonismo del Congreso durante el proceso presupuestario.

Varias de las características de las propuestas existentes permiten plantear que la creación de esta oficina es una opción viable a ser implementada en el contexto nacional actual. En primer lugar, la presentación de proyectos de ley proponiendo la creación de la OPC representa una clara señal con respecto a la intención de algunos legisladores de comenzar a fortalecer su rol en el proceso presupuestario. En la última década y media, el Presupuesto Nacional se ha consolidado cada vez más como herramienta fundamental para la asignación y administración de los recursos públicos. Pero este proceso de consolidación de la herramienta presupuestaria se realizó en mayor medida en el ámbito del Poder Ejecutivo con una menor repercusión en el funcionamiento interno del Poder Legislativo. Esta situación, que pareciera profundizarse en los últimos años, ha generado un desequilibrio en las capacidades de análisis del presupuesto entre ambos poderes, lo cual obstaculiza una participación constructiva del Congreso. Por este motivo, la creación de la OPC como una dependencia dedicada al análisis del Presupuesto Nacional y a la producción de información que permita la participación de todos los legisladores en su debate y sanción, contribuye a otorgar a esta temática una jerarquía interna acorde a su relevancia.

En gran medida, la falta de protagonismo del Congreso en el proceso de asignación de los recursos públicos se manifiesta en la delegación gradual de facultades en materia presupuestaria al PEN que ha tenido lugar en los últimos años, como ya fuera señalado. Mediando la intención del Poder Legislativo de recuperar estas facultades delegadas, y en la medida que el país logra un mayor grado de estabilidad, la OPC contribuiría a fortalecer las capacidades institucionales para su ejercicio. Un incremento en los recursos institucionales y capacidades del Congreso para realizar el seguimiento y control de la

ejecución presupuestaria, así como las modificaciones realizadas por el PEN, resulta fundamental para que el legislativo pueda ejercer plenamente sus facultades, pasando a ser un interlocutor con el que el PEN pueda dialogar e intercambiar ideas sobre la base de un conocimiento técnico adecuado (Santiso, 2005a).

Como se señaló en la sección anterior, el cuerpo legislativo presenta capacidades que deben ser fortalecidas en materia de análisis presupuestario. Si bien las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras cuentan con legisladores con amplia experiencia y conocimientos sobre la temática, la gran mayoría de los legisladores suelen carecer de estos conocimientos, relacionados con un tema de gran complejidad técnica. A esto se suma una tendencia general observada en los legisladores de contar con asesoramiento de personal transitorio, el cual suele ingresar y abandonar su cargo junto con el legislador que lo designó. De esta forma, las capacidades relacionadas con el presupuesto se encuentran localizadas en legisladores particulares y asesores transitorios, esquema que dificulta la generación de conocimiento institucional sobre la base de la experiencia adquirida con el paso del tiempo. En este contexto, la OPC puede constituirse en el ámbito que genere y concentre capacidades técnicas de análisis presupuestario permanentes, generando el marco para una mejor difusión y preservación de los conocimientos y la experiencia adquirida en una materia compleja como es el presupuesto público.

Adicionalmente, más allá de una mejora en el tratamiento y seguimiento de la Ley de Presupuesto Nacional en el Congreso, la conformación de la OPC posibilitaría incrementar la calidad del tratamiento general de las leyes en el recinto parlamentario. La asistencia provista por la OPC a los legisladores respecto del impacto en las cuentas públicas de los proyectos de ley a ser tratados posibilita un análisis más profundo de los recursos asociados a las mismas, contribuyendo de esta forma a un aumento de la calidad de la actividad legislativa en general, como sucede en otros países que cuentan con estos ámbitos.

Desde una perspectiva más amplia, cabe admitir que el contexto institucional de Argentina pre-

senta limitaciones a la posibilidad de introducir reformas radicales debido a ciertos incentivos que condicionan la participación de los legisladores, y no sólo en el proceso presupuestario. Esto incluye aspectos tales como el sistema electoral o las reglas del federalismo fiscal, entre otros, que afectan la lógica de funcionamiento del Congreso y el equilibrio existente entre los poderes del Estado, particularmente en lo que se refiere a relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo o Nación-Provincias. La propuesta de creación de la OPC permite desarrollar un marco institucional con suficiente capacidad de adaptación a las distintas etapas que necesariamente requerirá el proceso de fortalecimiento del Congreso en materia presupuestaria dentro de la dinámica de funcionamiento del legislativo, y de la relación entre éste y el ejecutivo, el cual tiene características de un proceso incremental, basado en la generación de consensos entre los actores participantes.

Considerando un esquema gradual de implementación, en el corto plazo se presenta el desafío de generar las capacidades institucionales y técnicas que permitan incrementar la calidad de análisis y la transparencia de la información presupuestaria disponible para permitir una mejor participación de todos los legisladores en los temas relacionados con el Presupuesto Nacional. En otras palabras, en el corto plazo es necesario generar información sencilla, pero manteniendo el rigor técnico, que aumente la información disponible para el conjunto de los legisladores, para así generar un debate parlamentario de mayor calidad con la participación fundamentada de más actores. En el mediano plazo, el desafío será avanzar sobre cuestiones claves del proceso presupuestario que requieren cambios más profundos en el funcionamiento del Poder Legislativo, tales como las tareas de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria o el análisis de tendencias de largo plazo de variables clave, tales como la evolución de la deuda pública. En ambos casos, la OPC representa un ámbito ideal para el desarrollo gradual de las capacidades necesarias para desarrollar estas funciones, en paralelo a su fortalecimiento institucional como referente en materia presupuestaria dentro del Congreso.

También en relación con la necesidad de plantear un diseño de OPC que posea capacidad de adap-

tación a las posibilidades actuales, un aspecto que distingue a esta propuesta sobre otras alternativas, es la existencia de múltiples experiencias similares en otros países. Esto provee una base de información que permite no sólo identificar mejores prácticas, sino que también posibilita el análisis de distintos matices, facilitando un diseño de la OPC que se adecue a las necesidades existentes en el Congreso Nacional.

Por último, cabe señalar que tanto en el corto como mediano plazo, el marco institucional conformado por la OPC constituye un ámbito adecuado para la articulación e implementación de distintas propuestas planteadas desde diversos ámbitos con el objetivo de fortalecer la actividad legislativa en el tratamiento del presupuesto. La OPC podría funcionar como eje para la consolidación de distintas propuestas existentes que se encuentran desarticuladas. Como ejemplo de estas propuestas se puede mencionar la creación de un Comité de Especialistas Externos, conformado por académicos, economistas y consultores del sector privado, para el análisis de las estimaciones macroeconómicas que sirven de base para el cálculo de los ingresos del presupuesto. En este caso, la OPC podría funcionar como ámbito de funcionamiento y coordinación de dicho comité. Con respecto a las actividades de capacitación en materia presupuestaria, esta oficina podría funcionar como ejecutor, ya sea en forma directa o mediante convenios con la Secretaría de Hacienda e instituciones académicas, de las distintas propuestas para desarrollar estas actividades destinadas a los miembros del legislativo y sus asesores. Por último, la OPC también puede ser el ámbito propicio para albergar las propuestas relacionadas con la creación de un comité bicameral de asesores parlamentarios, conformado por los asesores de las comisiones de presupuestos y hacienda de las cámaras para el análisis de la ley de presupuesto.

En resumen, la decisión de crear la Oficina de Presupuesto del Congreso constituiría una clara señal de la intención del Poder Legislativo de comenzar a recuperar protagonismo en el ciclo de asignación de los recursos públicos. Esta oficina ofrece la posibilidad de generación de capacidades institucionales y técnicas relacionadas con el tratamiento del presupuesto que no se encuentran presentes en la actualidad. Asimismo, permitiría comenzar a incorpo-

rar la lógica de la prudencia fiscal y presupuestaria en el propio Poder Legislativo, mediante la generación de mejor información y mayor consenso sobre la situación financiera, las proyecciones macroeconómicas y de gastos e ingresos contenidas en el presupuesto nacional. Como señala Santiso (2005a), una dependencia de apoyo al parlamento en temas presupuestarios puede contribuir a disciplinar el proceso presupuestario en el Poder Legislativo y racionalizar los debates fiscales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

3. PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE CREACIÓN DE LA OPC

A) DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS EXISTENTES

Hasta el año 2005 se han presentado en el Congreso Nacional cuatro propuestas de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso cuya misión incluía el análisis detallado de todos los aspectos relacionados al Presupuesto de la Administración Nacional y su ejecución. Al comparar estas propuestas, surgen similitudes y diferencias. Entre las principales características en común, estos proyectos proponen que la OPC tenga la atribución de solicitar informes al Poder Ejecutivo que deben ser respondidos por funcionarios con jerarquía no inferior a Subsecretario, sea conducida por un director y los analistas sean designados por un jurado de alto prestigio. Entre sus funciones debería proporcionar informes y realizar trabajos para todo legislador que lo solicite, en el orden determinado únicamente por la fecha, y se contemplaría dar prioridad a las solicitudes de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Mixta Revisora de Cuentas, o legisladores que las integren.

Estrictamente, existen sólo dos propuestas centrales, cada una con una variante. La primera fue la de Mario Jorge Colazo (UCR), publicada en 2002. Luego se presentó en el año 2003 la propuesta correspondiente a Raúl Baglini (UCR), cofirmada por Oscar Lamberto (PJ) y los jefes de bloque del Senado, Carlos Maestro (UCR) y Miguel Picchetto (PJ). Al poco tiempo una coalición importante de legisladores no oficialistas (del Partido Socialista, Frente Grande, UCR y ARI) recoge la propuesta de Colazo con pequeñas modificaciones, y la presenta a fines del año

2003. Posteriormente Oscar Lamberto (PJ) insiste con la propuesta de Baglini, también incorporando pequeñas modificaciones.

La propuesta de Colazo, luego retomada por Lubertino, tiene una diferencia muy importante con respecto a las de Baglini y Lamberto ya que además de proponer la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso propone la creación de una Oficina de Investigación, cuya misión sería analizar y evaluar las políticas elaboradas y puestas en ejecución por el órgano ejecutivo, así como formular y preparar propuestas alternativas. Va más allá del análisis del Presupuesto, alcanzando otros temas relevantes para la labor legislativa. Además, impone al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial y a las personas o entidades privadas la obligación de responder expeditivamente a los pedidos de informes realizados por cada legislador individual, por alguna comisión o por alguna de las Cámaras del Congreso. Esta medida pretende jerarquizar al Congreso en tareas de investigación.

En cuanto a las diferencias específicas con respecto a la Oficina de Presupuesto en el Congreso, las propuestas Colazo/Lubertino apuntan a una mayor injerencia en la etapa de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto, trabajando en conjunto con las dependencias del Poder Ejecutivo directamente en la etapa de elaboración de los anteproyectos presupuestarios. En consecuencia, postulan la necesidad de crear áreas dentro de la OPC que se correspondan con las principales jurisdicciones y entidades del Presupuesto Nacional. En cambio, las propuestas Baglini/Lamberto dan comienzo a las responsabilidades de la OPC una vez presentado el Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso, revisando el cálculo de ingresos y gastos de la Administración Nacional, por lo cual proponen la creación de áreas relacionadas con las distintas etapas en el proceso presupuestario posteriores a la elaboración del Proyecto por parte del Poder Ejecutivo.

Finalmente, en la propuesta Baglini/Lamberto, el director y el director adjunto de la OPC se-

rían designados por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, a propuesta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y durarían ocho años, mientras que en las propuestas Colazo/Lubertino serían elegidos por el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de cada cámara, con un mandato de siete años. Las cuatro propuestas se detallan en la Tabla N° 1

B) POSIBLES CAUSAS DE NO SANCIÓN DE ESTAS PROPUESTAS.

Con el objetivo de indagar acerca de las propuestas anteriores y las razones por las cuales no fueron aprobadas, se realizaron entrevistas a legisladores que en su momento impulsaron o apoyaron estas iniciativas⁸. Las principales conclusiones que se extrajeron de esas entrevistas se sintetizan a continuación.

El Poder Ejecutivo fue el principal opositor a estas propuestas. En particular, la viabilidad de las propuestas se detuvo completamente con la asunción de Néstor Kirchner como Presidente luego de las elecciones del año 2003. Por su parte, desde el Ministerio de Economía, el entonces Ministro Roberto Lavagna, también se opuso. Una de las posibles causas de esta oposición podría haber sido consecuencia de la necesidad del Poder Ejecutivo de fortalecer su posición, teniendo en cuenta que Néstor Kirchner había obtenido el segundo lugar en la primera vuelta de la elección presidencial, y posteriormente asume la presidencia tras el desistimiento de Carlos Menem de competir en la segunda vuelta. Por lo tanto, frente a este panorama al inicio de la gestión del actual presidente pareciera que la decisión fue fortalecer y concentrar las decisiones en el Poder Ejecutivo, y la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso podría haber generado mayor protagonismo de los legisladores, y mediante éstos de los líderes políticos provinciales, en un tema muy sensible como el Presupuesto Nacional. Las dificultades para aprobar un proyecto de estas características podrían haber sido menores con los presidentes anteriores: tanto Eduardo Duhalde como Fernando De la Rúa o Carlos Menem, ya que el primero siempre se definió

⁸ Agradecemos las entrevistas que gentilmente nos concedieron los señores Legisladores Oscar Lamberto, Carlos Snopak, María José Lubertino y Jorge Capitanich. Las opiniones de esta sección son exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los entrevistados.

como un gobierno de transición con fuerte apoyo del Poder Legislativo, mientras que en el mandato de De la Rúa, la oposición del PJ, luego de las elecciones del 2001 contaba con la mayoría en ambas cámaras, situación similar al último período del segundo mandato de Menem.

En un segundo plano, podrían haber jugado como freno las disidencias internas al Congreso, basadas en un posible recelo hacia los legisladores y asesores que dominan el tema presupuestario, a los que se considera un “club cerrado” que “no difunde sus conocimientos para no promover la discusión”. También pudo haber contribuido la desconfianza hacia los “técnicos” y su rol en el diseño de las políticas públicas, percibiendo los legisladores que la creación de una oficina de estas características sesgaría el análisis que realiza el Congreso a aspectos puramente técnicos, acotando el margen de las decisiones políticas.

Claramente, el factor principal de veto fue el Poder Ejecutivo que necesitaba fortalecer su posición luego del resultado de las elecciones presidenciales. Aún hoy, tras las recientes elecciones legislativas de octubre de 2005 en las que se evidenció una consolidación del poder de Kirchner en el Congreso Nacional, muchos representantes del gobierno consideran que existe un “trade-off” entre gobernabilidad y calidad institucional. En este marco, pareciera que no existen incentivos para fortalecer el rol del Congreso en materia presupuestaria, y dejar de este modo en un mínimo la tensión y el conflicto potencial que este proceso podría generar, priorizando dar fuerza al liderazgo presidencial.

Indagando en los factores que podrían contribuir a aumentar la viabilidad de implementar una Oficina de Presupuesto en el Congreso, se mencionaron varias ideas. La más frecuentemente mencionada fue la necesidad de apoyo de Organismos Internacionales. Esto generaría otro ámbito de negociación, donde el Congreso podría liderar la propuesta, pero contaría con apoyo de un actor externo. También contribuiría a la viabilidad una mayor toma de conciencia de legisladores de la necesidad de dotar al Congreso de mejores capacidades técnicas. Para disminuir la desconfianza del Poder Ejecutivo, podría intentarse avanzar con una propuesta más amigable,

más gradualista, que no enfrente al Congreso con el Poder Ejecutivo, donde se respete al actual proceso presupuestario con características jerárquicas, pero se otorgue un rol de mayor calidad del debate en el Poder Legislativo. En esta línea, la OPC debería fundamentalmente generar más y mejor información, con el fin de disminuir las dificultades para involucrarse en la discusión por parte de aquellos legisladores no expertos en el tema, y así aumentar el nivel de participación de los legisladores en el debate, sanción y control del Presupuesto Nacional.

Es necesario tener en cuenta además que cualquier decisión de generar una nueva estructura en el Poder Legislativo puede generar mala prensa interna y externa al Congreso, impulsando las clásicas críticas de nueva generación de empleo público y superestructuras burocráticas, a pesar de que es generalizada la creencia de que se requieren más analistas experimentados. Por ello, una medida apropiada podría ser la realización de un concurso interno previo para incorporar agentes de la planta permanente del Congreso que posea conocimientos en estos temas.

Uno de los puntos en los cuales no hubo total acuerdo entre los entrevistados se refiere a la validez de hacer concursos públicos y abiertos para todos los puestos que configurarían la OPC. Algunos se mostraron más a favor y otros no tanto, en particular con respecto a los Directores. El argumento más fuerte en contra del concurso de los cargos más altos se refería a la responsabilidad política y la necesidad de generar cierta empatía entre las autoridades de la OPC y los legisladores, considerando que el nombramiento directo de estos cargos por las autoridades políticas de ambas cámaras generaría una mayor legitimidad frente al cuerpo legislativo de estos funcionarios. Por lo tanto, al diseñar un proyecto que contemple la creación de una OPC es necesario prestar especial atención al mecanismo de selección de sus autoridades.

Además de lo expresado en las entrevistas realizadas a legisladores, es necesario tener en cuenta algunos aspectos particulares de las propuestas analizadas que pueden haber influido en el apoyo o rechazo que las mismas generaron. Con respecto a las propuestas de Colazo y Lubertino, representan

Tabla N° 1: Proyectos legislativos de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso.

	<p>Proyecto N° 1 Baglini, Raúl (UCR) 06/08/03</p>	<p>Proyecto N° 2 Lamberto, Oscar (PT) 01/09/04</p>	<p>Proyecto N° 3 Lubertino, María José, (PS, Capital Federal) 10/12/03</p>	<p>Proyecto N° 4 Colazo, Mario (UCR) 02/08/02</p>
Cofirmantes	Oscar S. Lamberto – Carlos Maestro – Miguel A. Pichetto		Héctor T. Polino – Eduardo D. J. García – José A. Roselli – Jorge Rivas – Rubén H. Giustiniani – Fernando C. Melillo – Marcela A. Bordenave – José A. Vitar	
Misión	<p>a) Análisis completo y detallado de todos los aspectos relativos al cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, así como de su ejecución;</p> <p>b) Asistir a las comisiones de Presupuesto y Hacienda, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los legisladores interesados en materia de ejecución presupuestaria;</p> <p>c) Efectuar estudios y análisis de proyectos de los legisladores, para informar acerca del impacto fiscal de los mismos;</p> <p>d) Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto.</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Análisis detallado de todos los aspectos relativos al Presupuesto de la Administración Nacional. Su tarea dará comienzo con el análisis, en consulta y con la cooperación de la correspondiente dependencia, de la formulación en el ámbito del órgano ejecutivo de los anteproyectos presupuestarios de cada jurisdicción, manteniendo un constante contacto con cada una de las jurisdicciones presupuestarias, así como con las entidades y con la Oficina Nacional de Presupuesto prevista en la ley 24.156; y proseguirá durante todo el trámite de la Ley de Presupuesto, hasta su sanción, obteniendo datos, efectuando análisis, brindando asesoramiento especializado y formulando, a requerimiento de legisladores/as, propuestas alternativas. Asistirá también a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los/las restantes legisladores/as en el control de la ejecución presupuestaria.</p>	<p>Idem Proyecto N° 3</p>
Atribuciones	El Poder Ejecutivo Nacional evacuará todos los informes, ya sean escritos u orales, que ésta le solicitara. Los informes deberán ser respondidos por funcionarios de jerarquía no menor a Subsecretario. La Oficina también estará facultada para requerir la presencia de los funcionarios de cada jurisdicción encargados de la formulación o ejecución del presupuesto.	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>
Función principal	La OFPC deberá proporcionar informes y realizar trabajos a todo legislador que lo solicite sobre una base de estricta igualdad, en el orden determinado únicamente por la fecha. Exclusivamente se otorgará prioridad a las solicitudes formuladas por las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, o legisladores que las integren.	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>
Autoridades	Conducida por un director y un secretario adjunto con rango equivalente a secretario y prosecretario de Cámara, designados por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, a propuesta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda. Durarán 8 (ocho) años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Deberá tratarse de personas con títulos universitarios de grado y con antecedentes relevantes en finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera, contabilidad, administración pública, derecho público y administrativo, etcétera. Podrán ser removidos de sus cargos por inconducta o mal desempeño por el voto de los dos tercios de los miembros de cada Cámara.		<p>Conducido por un/a director/a y un/a subdirector/a designados por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso, que deberá ser adoptada por el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de cada Cámara. Durarán siete (7) años en sus funciones pudiendo tal designación ser renovada una vez. Deberá tratarse de personas con títulos universitarios de grado, y posgrado o ejercicio actual de la docencia universitaria; con relevantes antecedentes en materia de contabilidad, auditoría, derecho, análisis financiero, o administración pública. Podrán ser removidos de sus cargos por inconducta o mal desempeño por el voto de los dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras.</p>	<p>Idem Proyecto N° 3. Renovación sin límite</p>

Analistas	<p>Proyecto N° 1 Baglini, Raúl (UCR) 06/08/03</p> <p>Los analistas serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio designado a tal efecto. Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado y de posgrado o acreditando trabajos de investigación y trayectoria académica acorde con la responsabilidad.</p>	<p>Proyecto N° 2 Lamberto, Oscar (PJ) 01/09/04</p> <p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Proyecto N° 3 Lubertino, Maria José, (PS, Capital Federal) 10/12/03</p> <p>Los analistas serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes, que estará a cargo de un jurado integrado por profesores universitarios designados/as por las facultades de la Universidad de Buenos Aires correspondientes a las materias primordiales comprendidas en la competencia de cada jurisdicción presupuestaria. Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado, y de posgrado o ejercicio actual de la docencia universitaria. En todos los casos integrarán los jurados al menos un profesor correspondiente a las facultades de Derecho, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Su designación tendrá carácter permanente, supeditado a la buena conducta y desempeño eficiente. Se les requerirá permanentemente actualización y perfeccionamiento en las áreas materia de su competencia y dedicación exclusiva, salvo la docencia universitaria.</p>	<p>Proyecto N° 4 Colazo, Mario (UCR) 02/08/02</p> <p>Idem Proyecto N° 3. Jurado compuesto por al menos un (1) profesor correspondiente a las facultades de Derecho, Ciencias Políticas y Ciencias Económicas</p>
Áreas Básicas Objetivos	<p>Áreas según etapa del Proceso Presupuestario</p> <ul style="list-style-type: none"> -Análisis presupuestario (apoyo a las etapas de aprobación). -Análisis de ejecución presupuestaria (seguimiento). -Análisis tributario (cálculo de ingresos e impacto fiscal). -Análisis de políticas y programas (reforma del Estado, seguimiento del déficit fiscal). 	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Áreas que corresponderán a las jurisdicciones y principales entidades comprendidas en el Presupuesto de la Administración Nacional.</p>	
Dependencia Funcional	<p>A todos los efectos administrativos y funcionales, la Oficina mantendrá su relación con las Cámaras a través de la Presidencia del Senado. Art. 10.</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>		
Informes escritos solicitados por el Congreso al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial	<p>El Poder Ejecutivo nacional dirigirá directamente a la oficina copia autenticada de los informes trimestrales, sobre la ejecución presupuestaria contemplados en el artículo 2° de la ley 24.629.</p>	<p>Idem Proyecto N° 1</p>	<p>Idem Proyecto N° 1. Pero además: Informes escritos. El Congreso de la Nación podrá requerir informes escritos al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial del siguiente modo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por pedido individual de cada legislador/a. 2. Por pedido efectuado por una comisión (por mayoría simple de miembros presentes) 3. Por pedido efectuado por una de las Cámaras del Congreso (por mayoría simple de miembros presentes). <p>Los informes deberán ser respondidos en 20 días. También podrán solicitar informes a personas o entidades privadas. (10 días)</p>	<p>Idem Proyecto N° 3</p>
Características Adicionales			<p>Contiene además una propuesta de creación de una Oficina de Investigación del Congreso, que tendrá por misión el análisis y evaluación de las políticas elaboradas y puestas en ejecución por el órgano ejecutivo en las diferentes áreas de su quehacer, así como la formulación y preparación de propuestas alternativas.</p> <p>La Oficina de Investigación del Congreso estará dividida por áreas que corresponderán a cada uno de los ministerios y secretarías de la Presidencia de la Nación.</p>	<p>Idem Proyecto N° 3</p>

Fuente: elaboración propia en base a proyectos de ley.

un salto demasiado importante en la jerarquización del Congreso, al ampliar sus facultades no sólo en materia presupuestaria mediante la creación de la OPC, sino también al ampliar su rol de investigación mediante la creación de una Oficina de Investigación. Teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo ha sido el principal opositor a la creación de la OPC, las propuestas deberían promover avances graduales en el desarrollo de capacidades en el Congreso. Por su parte, con respecto a las propuestas de Baglini y Lamberto, habrá que considerar el lugar que ocupa la OPC en la relación entre ambas cámaras parlamentarias. Dichas propuestas plantean que la relación entre las cámaras y la OPC se mantenga a través de la Presidencia del Senado, pudiendo esta medida generar fricciones dentro del Congreso, especialmente si se considera que el proyecto de Ley de Presupuesto tiene como cámara de origen la Cámara de Diputados. Adicionalmente podría ser necesario buscar un método más representativo para la selección de directores de la OPC, que de acuerdo a las propuestas de Baglini y Lamberto, se realizaría mediante una resolución conjunta de los presidentes de las cámaras, situación que podría generar una sensación de baja participación por parte del resto de los legisladores. Por último, habrá que tener en cuenta que si este tipo de propuestas surge desde la oposición, se limita sus posibilidades de llegar a concretarse, frente a la posición consolidada del oficialismo.

En la próxima sección se presentan las principales experiencias internacionales de oficinas de estas características en el ámbito del Poder Legislativo.

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La experiencia internacional sobre la implementación de oficinas de presupuesto dentro del Congreso es relativamente variada, desde las características básicas como la cantidad de empleados, hasta las actividades que llevan a cabo y el grado de incumbencia que tiene cada una. Por ejemplo, la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso chileno

no cuenta con dos profesionales en su staff mientras que la Congressional Budget Office de EEUU cuenta con 230 profesionales. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México tiene dentro de sus actividades brindar elementos que perfeccionen las técnicas, amplíen los instrumentos de análisis y apoyen el trabajo legislativo y la toma de decisiones de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados, a través de la elaboración de análisis, estudios, proyecciones, cálculos e investigaciones. Por otro lado, el Centro de Investigación Parlamentaria del Perú tiene dentro de sus obligaciones la recopilación y clasificación de la información proveniente de los organismos del Estado e instituciones privadas, afines y pertinentes al trabajo parlamentario.

En esta sección se brinda una descripción de Oficinas de Presupuesto del Congreso – OPC - que cubren casos de Latinoamérica y el caso de EEUU. Los países relevados son: Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela. Tabla 2.

Tabla 2: Experiencias internacionales relevadas.

Países	Institución
Brasil	Consultoría de Orçamentos, Fiscalização e Controle no Senado Federal
Chile	Unidad de Asesoría Presupuestaria
Estados Unidos	Congressional Budget Office
México	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Perú	Centro de Investigación Parlamentaria ⁹
Venezuela	Oficina de Asesoría Económico Financiera
<i>Fuente: Elaboración propia</i>	

A) SÍNTESIS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES ANALIZADAS

Luego de estudiar el funcionamiento de dife-

⁹ Si bien el Centro de Investigaciones Parlamentarias de Perú no es estrictamente una oficina legislativa de apoyo presupuestario, como señala Santiso (2005a), a los fines de la información relevada se considero la misma por desempeñar entre sus funciones tareas relacionadas con el presupuesto público.

rentes organismos parlamentarios que cumplen el rol de asesoramiento al Congreso en temas presupuestarios, surgen diferentes características que son deseables para el diseño de estos organismos. En primer lugar, es necesario considerar un tema no tan relacionado con las oficinas de presupuesto sino más con el proceso presupuestario en sí, como es el tiempo disponible para el análisis del proyecto de ley. En un extremo se encuentra Estados Unidos donde la CBO dispone de 235 días para el análisis del presupuesto, mientras que en el caso de México el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas sólo dispone de 30 días. Este plazo impacta directamente sobre las funciones y la calidad del trabajo que puede desempeñar una oficina de estas características.

En segundo lugar, el tamaño de la Oficina de Presupuesto y la conformación del staff técnico son características muy relevantes para la calidad y la pertinencia de los productos elaborados. En el caso chileno, la selección del personal es la deseable ya que se mantiene la neutralidad política con una alta exigencia profesional, pero el inconveniente es que el tamaño de la Unidad de Asesoría Presupuestaria (UAP) aún es muy reducido (solo 2 profesionales). Las otras oficinas relevadas de América Latina tienen entre 13 y 25 profesionales (sin datos para Brasil). En el otro extremo está el caso de la CBO de Estados Unidos con una estructura de 230 personas, que implicaría claramente un sobredimensionamiento para el caso argentino. No existe un tamaño ideal para una oficina de presupuesto pero lo importante es garantizar, como se puede ver en los casos analizados, la independencia político - partidaria y el alto nivel profesional de sus miembros.

En tercer lugar, se destaca la misión y visión de las oficinas de presupuesto. En algunos casos las mismas son relativamente acotadas como en el caso de Brasil donde sólo se realiza el análisis técnico del presupuesto mientras que en Estados Unidos la misión es la redacción de informes que permitan la sanción de leyes más sólidas y consistentes, no solamente en lo referido al presupuesto. Por otro lado, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México también brinda capacitación a los Diputados y al cuerpo de asesores.

Finalmente, otro punto importante es la órbita en que las diferentes oficinas trabajan. En el caso

chileno solamente brinda asesoramiento a los senadores, en el caso mexicano solo a los Diputados (cabe destacar que sólo esta cámara analiza el presupuesto), mientras que la Congressional Budget Office en EEUU brinda asesoramiento al Congreso en general. Por último, los temas que considera cada una de las unidades relevadas son relativamente variados, pero todas coinciden en el asesoramiento con respecto al proyecto de ley de presupuesto y a las estimaciones macroeconómicas incluidas en el proyecto. Por otro lado, en Chile, la UAP tiene también incluidas facultades para verificar el cumplimiento de los compromisos de información que el Ejecutivo debe enviar al Congreso Nacional. En el caso peruano, el Centro de Investigación Parlamentaria tiene dentro de sus funciones la investigación y el análisis de temas sociales.

Una vez analizadas las propuestas locales de creación de una OPC y relevadas las experiencias internacionales, en la próxima sección se describe una propuesta de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina.

5. PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO

Luego de relevar las propuestas nacionales y las experiencias internacionales referentes a la materia, y sobre la base del diagnóstico realizado, en esta sección se detalla una propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, describiendo sus principales características –misión, funciones, autoridades, dependencia funcional, etc-, su relación con la Auditoría General de la Nación y con la sociedad civil. En el anexo se presenta el anteproyecto de ley que refleja todas estas características.

A) DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS:

(i) Misión

La Oficina de Presupuesto del Congreso debería tener como misión principal brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis a las Cámaras de Diputados y Senadores en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos efectuada mediante la Ley de Presupuesto de

la Nación. Esto incluye fundamentalmente el asesoramiento en la toma de decisiones que la Cámaras realizan durante el proceso de aprobación de la Ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria que efectúa el Poder Ejecutivo. Además, su misión debería contemplar la elaboración de información analítica para los legisladores respecto al impacto que proyectos de ley u otro tipo de medidas pudieran tener sobre la estimación y distribución de los recursos públicos establecida en la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional y el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o proyectos que provengan del Ejecutivo. Para dar cumplimiento a estos objetivos, la OPC realizará las tareas que se describen a continuación.

(ii) Principales funciones

Proceso de aprobación, ejecución y control del Presupuesto de la Nación

Durante la etapa de aprobación del Presupuesto Nacional, la OPC tendrá a su cargo dos tareas principales: la revisión y análisis de las proyecciones macroeconómicas, incluyendo las estimaciones de los recursos públicos elaboradas por el Poder Ejecutivo que sustentan el Proyecto de Ley de Presupuesto enviado al Congreso y, en forma previa a su tratamiento en la Cámara, la elaboración de un Resumen Ejecutivo analizando los aspectos de mayor relevancia contenidos en dicho proyecto. Estas dos tareas apuntan, por un lado, a dar mayor capacidad de análisis a los legisladores sobre las proyecciones de ingresos que determinan los topes de recursos a ser asignados en el Presupuesto. La diferencia entre estas estimaciones y la realidad determinarán, en gran medida, la validez y relevancia durante el período fiscal de las decisiones sobre asignación de recursos públicos incluidas en el Presupuesto, situación que ha generado críticas en los últimos años debido a la posibilidad de que el Poder Ejecutivo utilice dichas estimaciones para lograr mayor control sobre la asignación del Presupuesto más allá de lo aprobado en el Congreso. Por otro lado, las actividades de la OPC apuntarán a generar mayor información y comprensión que sirvan de sustento a la toma de decisiones por parte de los legisladores durante el proceso de sanción de la Ley de Presupuesto.

Luego de la aprobación de la Ley de Presupuesto, el Congreso tiene a su cargo la misión de efectuar el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria, la cual debe corresponderse con lo sancionado en la Ley. Con el fin de contribuir al cumplimiento de esta misión, la OPC elaborará informes trimestrales en los que se analizará la evolución de la ejecución presupuestaria realizada por el Poder Ejecutivo. Se evaluarán los informes trimestrales que debe remitir la Secretaría de Hacienda de acuerdo a la legislación vigente. Además, este análisis será complementado por un informe anual que contendrá una evaluación de los aspectos más relevantes de la ejecución presupuestaria realizada durante cada ejercicio fiscal. Se incluirá, asimismo, el seguimiento del cumplimiento de las reglas y compromisos fiscales asumidos por el Gobierno Nacional.

Proceso legislativo de sanción de leyes que afectan los recursos y el gasto público

Además del asesoramiento a los legisladores durante las etapas de aprobación y control del Presupuesto Nacional, la OPC tendrá a su cargo como tarea permanente, el asesoramiento al cuerpo legislativo con respecto al impacto presupuestario de los proyectos de ley que ingresen a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Se busca con esto permitir un mejor análisis de los requerimientos de financiamiento de los distintos proyectos y las restricciones presupuestarias existentes, incrementando la calidad de la discusión en torno a los mismos dentro de las comisiones y el recinto parlamentario. Adicionalmente, y con este mismo objetivo, la capacidad técnica de la OPC se encontrará disponible para dar respuesta a solicitudes de estudios relacionados con el impacto fiscal / presupuestario de proyectos de reforma a organismos públicos, programas o incisos, remitidos desde la Cámara de Diputados o desde la Cámara de Senadores, así como los anunciados por el Poder Ejecutivo, los cuales podrían implicar compromisos plurianuales o representar incrementos permanentes del gasto público.

Toda la información producida por la OPC constituirá información pública y de libre acceso. Esta información deberá estar disponible en su propia página de Internet, y en las pertenecientes a la Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Na-

ción, así como mediante los medios electrónicos que se consideren apropiados.

(iii) Estructura funcional

Para cumplir con las tareas descriptas hasta aquí, la OPC se organizaría, en principio, en cuatro áreas principales señaladas a continuación:

- a) elaboración de proyecciones macroeconómicas y análisis presupuestario: proveerá apoyo a la etapa de aprobación del presupuesto, incluyendo las estimaciones de los recursos;
- b) análisis de la ejecución presupuestaria: contribuirá al seguimiento de la ejecución realizada por el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria;
- c) análisis del impacto fiscal de proyectos de ley: evaluará el impacto presupuestario de los proyectos de ley que ingresan a la Comisión de Presupuesto y Hacienda;
- d) análisis de políticas y programas: dará respuesta a las solicitudes de informes específicos sobre posibles modificaciones a introducir en programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional.

Esta separación de áreas acorde a los principales objetivos de la oficina debe ser tenida en cuenta como parámetro inicial para la organización de la misma, factible de ser modificado posteriormente de acuerdo a las necesidades que se presenten cuando la misma se encuentre funcionando. Además, la OPC debería contemplar en su estructura un Departamento de Administración, responsable de su funcionamiento operativo.

(iv) Ubicación de la OPC en la estructura administrativa del Congreso

La OPC debería depender del Congreso de la Nación, pero funcionar como un organismo descentralizado dentro del Poder Legislativo, con servicio administrativo financiero (SAF) propio, que asegure su independencia administrativa y funcional. Su presupuesto formaría parte de los fondos destinados al Poder Legislativo. Para iniciar su funcionamiento, el

Presupuesto Nacional preverá las partidas necesarias mediante reasignación de partidas y/o asignación específica dentro de la jurisdicción Poder Legislativo. En los ejercicios posteriores, la OPC deberá regirse por las normas generales de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional.

(v) Proceso de selección, duración y remoción de autoridades y personal

Con respecto a su estructura organizativa, la misma será conducida por un Director General, del que dependerá un Subdirector por cada área en la que se divida la Oficina. Así, si se establecen las áreas señaladas en los párrafos anteriores, existirían un total de cuatro Subdirectores.

El cargo de Director General será seleccionado mediante concurso público abierto de oposición de antecedentes, a cargo de un jurado compuesto por al menos tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia y los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Los candidatos a este cargo deberán contar con título de grado y/o posgrado y/o presentar amplia experiencia en áreas afines a las actividades de la Oficina.

Por su parte, los cargos de Subdirectores de cada área serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio compuesto por al menos 3 profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, al menos un presidente de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, y el Director/a General de la Oficina. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares.

Tanto el Director General como los Subdirectores durarán cinco (5) años en sus cargos, con posibilidad de reelección indefinida, siendo requerido para su remoción durante su cargo, previo sumario por mal desempeño o mala conducta, el acuerdo de 2/3 de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.

Los analistas que realizarán las tareas dentro de la OPC también serán seleccionados por concurso y por parte de un jurado compuesto de al menos tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, el Director General de la Oficina y el Subdirector del área correspondiente. Estos cargos serán considerados planta permanente y por ende permanecerán en sus cargos mientras mantengan buena conducta y desempeño, lo que se evaluará anualmente de acuerdo a la reglamentación.

Completando la estructura de la OPC, como apoyo al staff de analistas será necesaria la designación de personal administrativo, el cual puede provenir de otras dependencias del Poder Legislativo, los cuales formarán parte del departamento administrativo de la OPC.

En todos los casos, se busca que los mecanismos de designación del personal de la OPC contribuyan a formar un staff altamente capacitado en materia de presupuesto y administración pública y que las actividades por éstos desarrolladas resulten objetivas, transparentes y oportunas, contribuyendo efectivamente al fortalecimiento institucional del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario.

(vi) Mecanismos de procesamientos de solicitudes de información

Uno de los aspectos que resulta necesario definir claramente para lograr un adecuado funcionamiento de la Oficina se refiere al procesamiento de solicitudes de información. Cumpliendo con el objetivo de la OPC la misma debe otorgar prioridad a los temas referidos a la Ley de Presupuesto Nacional con el siguiente orden de importancia:

1. Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto de cada año y de los proyectos de Ley que modifiquen directamente la Ley de Presupuesto una vez sancionada y al análisis de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria.
2. Análisis de los proyectos remitidos por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras para su estudio, prestando especial aten-

ción al impacto en el mediano y largo plazo sobre las finanzas públicas.

3. Proyectos relacionados con el Presupuesto Nacional cursados por el resto del cuerpo legislativo. Para que la Oficina se aboque a su análisis, los mismos deberán ser elevados por medio de las autoridades de una comisión parlamentaria, a través de una solicitud firmada por al menos el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión.

Además, de las funciones prioritarias referidas a la Ley de Presupuesto Nacional, la OPC también puede realizar otro tipo de estudios. En particular,

4. Realizar análisis de proyectos de reforma sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por miembros de ambas Cámaras o proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo. El requisito para que la OPC realice estas tareas será una solicitud firmada por al menos el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o del Honorable Senado de la Nación.

De esta forma se busca focalizar las acciones realizadas por la OPC sobre los temas presupuestarios más relevantes y que cuenten con consenso de los miembros de las comisiones legislativas, manteniendo una vinculación estrecha con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras y con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

B) MECANISMOS DE RELACIÓN CON LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La OPC deberá promover una fluida relación con la Auditoría General de la Nación (AGN) organismo responsable del análisis de la Cuenta de Inversión, herramienta fundamental del control presupuestario que debe realizar el Congreso de la Nación. La información generada por la OPC, en especial la referente al control trimestral de la ejecución presupuestaria deberá ser remitida a la AGN y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas para su conocimiento. En todas aquellas actividades donde fuese posible

potenciar el funcionamiento de ambas dependencias mediante la coordinación de sus actividades, deberán promoverse las acciones tendientes a este objetivo.

C) MECANISMOS DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

Como ya fuera señalado, uno de los objetivos principales de la OPC es generar mayor información sobre la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional con el fin de promover una participación de mejor calidad de todos los legisladores en el proceso de sanción y control de esta Ley. Para lograr este objetivo también es importante lograr participación y apoyo de la sociedad civil y de los ámbitos académicos en este proceso. Existe evidencia internacional que indica que una mayor transparencia en las cuentas públicas contribuye a mejorar los resultados fiscales (ver, por ejemplo, Alt et al 2001). Por lo tanto, una de las funciones principales de las autoridades de la OPC será mantener una fluida relación con la Organizaciones de la Sociedad Civil, las Universidades y Centros de Estudios, con el fin de hacer partícipe a las mismas de las actividades que ésta desarrolla, logrando una mayor difusión de la información producida y generando legitimidad sobre sus acciones. Además, estas actividades permitirían relevar las inquietudes de las organizaciones especializadas en temas de finanzas públicas, las cuales podrían servir de insumo para las actividades de la OPC. Asimismo, la OPC podría apoyarse o solicitar investigaciones específicas a organismos de la sociedad civil con pericia en temas particulares, en especial a instituciones académicas y centros de estudio. De esta manera, los mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil podrían ser más ágiles y en doble sentido.

En resumen, la Oficina de Presupuesto del Congreso tiene como objetivo generar un ámbito de apoyo técnico y análisis sólido e independiente para el Congreso en aquellos aspectos que involucren el Presupuesto Nacional, tanto para fortalecer el cumplimiento del rol establecido en la Constitución con respecto a la aprobación y control del mismo, como para evaluar el potencial impacto en la asignación y distribución de recursos de los proyectos de ley que ingresan para su tratamiento en las cámaras legislativas. Se persigue con esto proveer las herramientas analíticas necesarias a los legisladores sobre un tema

que presentando gran complejidad técnica, resulta cada vez más importante para la toma de decisiones con respecto a distintos cursos de acción posibles sobre las finanzas públicas nacionales.

Por ello, se propone estructurar la OPC en cuatro grandes áreas, dos de ellas relacionadas con el proceso presupuestario, el área de elaboración de proyecciones y análisis presupuestario y el área de análisis de la ejecución presupuestaria, un área relacionada con el proceso de sanción legislativa de leyes correspondiente a análisis de impacto fiscal de proyectos de ley, y la última área responsable del análisis particular de programas y jurisdicciones del presupuesto. Todas estas áreas deben estar conformadas por analistas seleccionados por concursos públicos abiertos, al igual que los cargos de Director General y Subdirector, con el fin de asegurar la independencia y transparencia de sus acciones. La imparcialidad de la estructura y de sus integrantes es una de las condiciones esenciales para la generación de prestigio y sustentabilidad de este tipo de ámbitos de apoyo legislativo de acuerdo a la experiencia internacional (Anderson, 2005).

Además, es necesario que la OPC tenga una fluida relación con la Auditoría General de la Nación, considerando que serían las instituciones que apoyan al Congreso de la Nación en las dos etapas claves del presupuesto, la aprobación y el control respectivamente, así como con la sociedad civil, los ámbitos académicos y los centros de estudio. Estas acciones permitirán difundir sus productos y comenzar a legitimar su función dentro y fuera del ámbito legislativo.

Una vez descriptas las principales características de esta propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, en la siguiente sección se presentan las principales conclusiones.

6. CONCLUSIONES

En la última década y media, el Presupuesto Nacional se ha consolidado cada vez más como herramienta fundamental para la asignación y administración de los recursos públicos. Pero este proceso de consolidación de la herramienta presupuestaria se

realizó en mayor medida en el ámbito del Poder Ejecutivo con una menor repercusión en el funcionamiento interno del Poder Legislativo. Esta situación, que pareciera profundizarse en los últimos años, ha generado un desequilibrio en las capacidades de análisis del presupuesto entre ambos poderes, lo cual genera un escaso nivel de análisis e investigación en materia presupuestaria en el Congreso.

Considerando las posibilidades de revertir esta situación, en el corto plazo se presenta el desafío de generar las capacidades institucionales y técnicas que permitan incrementar la calidad de análisis y la transparencia de la información presupuestaria disponible para así lograr una mayor y mejor participación de los legisladores en los temas relacionados con el Presupuesto Nacional. Por su parte, en el mediano plazo el desafío será avanzar sobre cuestiones claves del proceso presupuestario, tales como las tareas de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

En ambos casos, la OPC representa un ámbito ideal para el desarrollo gradual de esas capacidades, en paralelo a su fortalecimiento institucional como referente en materia presupuestaria dentro del Congreso.

Por este motivo, el principal objetivo de la creación de la OPC como una dependencia dedicada específicamente al análisis del Presupuesto Nacional y a la producción de información es mejorar las posibilidades de una adecuada participación de los legisladores brindándoles herramientas técnicas en materia presupuestaria.

Para lograr los objetivos propuestos, es importante concebir un adecuado diseño de esta oficina. En primer lugar, la OPC debería contar con personal técnico, independiente e idóneo (en cantidad y calidad adecuada a sus funciones) y seleccionado por concurso público. En segundo lugar, se propone estructurar la OPC en cuatro grandes áreas: el área de elaboración de proyecciones y análisis presupuestario, el área de análisis de la ejecución presupuestaria, el área responsable del análisis del impacto fiscal de proyectos de ley, y la última área responsable del análisis más detallado de programas y jurisdicciones del presupuesto.

En tercer lugar, es necesario que la OPC tenga una fluida relación con la Auditoría General de la Nación, aunando esfuerzos en las tareas de control, para otorgarle una mayor relevancia a los informes de auditoría y de esta manera intentar revertir el desinterés y la escasa atención que se le otorgan a las actividades de control parlamentario de la gestión presupuestaria en la actualidad.

En cuarto lugar, y siguiendo las mejores prácticas internacionales, la OPC debe estimular un mayor grado de transparencia en el proceso presupuestario y en la elaboración de leyes, por lo cual se debe asegurar el acceso público a la información y análisis elaborados por la Oficina. A su vez, una fluida relación con la sociedad civil y centros académicos puede potenciar la calidad del trabajo de la oficina, dotándola de mayor independencia y legitimación.

En el presente trabajo hemos enfatizado la debilidad institucional que presenta el Poder Legislativo a lo largo del proceso presupuestario y propuesto un paso concreto que podría contribuir a revertir este problema. Somos concientes que sin cambios estructurales en la dinámica política que subyace al proceso presupuestario, será difícil cambiar en forma significativa los resultados fiscales en Argentina. Sin embargo, tomamos una mirada optimista respecto de la evolución institucional, y consideramos que un paso concreto como la creación de la OPC puede poner en marcha una dinámica positiva que fortalezca el rol constructivo del Congreso, su interacción con el Poder Ejecutivo y con la sociedad civil a lo largo del ciclo presupuestario.

El fortalecimiento del Congreso en sus responsabilidades presupuestarias debe permitir que este pueda ejercer su misión de control y contrapeso del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario delineado en la Constitución Nacional, revalorizando su accionar en las etapas de aprobación y control del Presupuesto de la Administración Nacional, para de esta manera fomentar mejores resultados del ciclo presupuestario, en términos de eficiencia, eficacia, solvencia y transparencia fiscal, elementos indispensables para un desarrollo sustentable de nuestro país.

7. ANEXO I

PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE UNA OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc...:

Artículo 1: Créase la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación como un Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación.

Artículo 2: La Oficina se constituye como un órgano de opinión y de consulta no vinculante. Su objetivo es brindar al Congreso de la Nación el asesoramiento técnico que requiere el acabado cumplimiento de su misión de aprobación y control legislativo del Presupuesto de la Nación. Deberá proveer el análisis independiente, oportuno e imparcial necesario para la discusión y la toma de decisiones presupuestarias en el ámbito del Poder Legislativo, promoviendo la participación de todos los integrantes del cuerpo legislativo y fortaleciendo la calidad del debate parlamentario.

Artículo 3: La Oficina tendrá por misión las siguientes tareas permanentes:

- a) Revisar y analizar las proyecciones de las principales variables macroeconómicas presentadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.
- b) Realizar un análisis detallado de todos los aspectos relativos a la estimación de recursos públicos, incluyendo exoneraciones y gastos tributarios, del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.
- c) Realizar un resumen ejecutivo y analítico del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional elevado por el Poder Ejecutivo Nacional, previo a su tratamiento en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.
- d) Realizar informes trimestrales y un informe anual en el que se analice la ejecución del Presupuesto sobre la base de los informes establecidos en el art. 2 de la ley 24.629, y analizar el cumplimiento de las reglas fiscales existentes que afectan al Presupuesto Nacional.

- e) Presentar opinión no vinculante sobre los proyectos de ley que ingresan a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, incluyendo estimación de impacto fiscal y prestando especial atención a las implicancias de estos proyectos sobre la situación del gasto público en el mediano y largo plazo.

También deberá cumplir con las siguientes tareas no permanentes:

- f) Presentar opinión, cálculo de impacto fiscal, impacto distributivo y proyecciones sobre pedidos de estudios sectoriales.
- g) Realizar análisis de proyectos de reforma sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por miembros de ambas Cámaras o proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo.

Para que la OPC se aboque a las tareas referidas en los incisos f) y g) del presente artículo, será necesario el requerimiento escrito por al menos el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o del Honorable Senado de la Nación.

Artículo 4: Con relación a los proyectos cursados por el resto del cuerpo legislativo, para que la Oficina se aboque a su análisis, los mismos deberán ser elevados por medio de las autoridades de una comisión parlamentaria, a través de una solicitud firmada por al menos el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión.

Artículo 5: La Oficina estará dividida por áreas que correspondan a los principales objetivos a cumplir en el desempeño de sus funciones. Es por ello que, sin perjuicio de que se modifiquen o subdividan con posterioridad, las áreas básicas de la Oficina serán:

- Elaboración de proyecciones y análisis presupuestario (apoyo a la etapa de aprobación).
- Análisis de ejecución presupuestaria (seguimiento).
- Análisis de impacto fiscal de propuestas de ley.
- Análisis de políticas y programas.

Artículo 6: La Oficina será conducida por un/a Director/a General y un/a Subdirector/a por cada una de las grandes áreas en que se divida la OPC, con rango equivalente a Secretario y Prosecretarios de Cámara respectivamente. El/La Director/a General será seleccionado/a a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio compuesto por al menos 3 profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia y los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Los Subdirectores de cada área serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio compuesto por al menos 3 profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, al menos un presidente de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, y el/la Director/a General de la Oficina. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Durarán cinco (5) años en sus funciones, siempre que observen buena conducta y mantengan un desempeño eficaz, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Deberá tratarse de personas con títulos universitarios de grado y/o posgrado y/o ejercicio actual de la docencia universitaria, con antecedentes relevantes en materias afines a las finanzas públicas, administración pública, derecho público y administrativo, derecho presupuestario, auditoría, administración financiera, contabilidad, etcétera. Podrán ser removidos/as de sus cargos previo sumario, por inconducta o mal desempeño, por el voto de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados o de Senadores.

Artículo 7: La Oficina estará conformada por analistas nombrados por concurso; y por el personal administrativo, de apoyo y equipamiento necesario para su función que la cámara proveerá para ponerla en funcionamiento. Los analistas serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio de al menos tres miembros compuesto por profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, el/la Director/a General de la Oficina y el/la Subdi-

rector/a del área correspondiente. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado y/o posgrado o acreditando trabajos de investigación y trayectoria académica acorde con la responsabilidad. Su designación tendrá carácter permanente, supeditado a la buena conducta y desempeño eficiente, debiendo ser su desempeño evaluado anualmente, conforme al procedimiento que establecerá la reglamentación.

Artículo 8: El Poder Ejecutivo dirigirá a la Oficina copia autenticada de los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria contemplada en el artículo 2 de la ley 24.629.

Artículo 9: Todos los informes y análisis elaborados por la OPC serán considerados información pública y de libre acceso. Deberán estar disponibles a través de su propia página de Internet, de la página de Internet de la Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación, así como mediante los medios electrónicos que se consideren apropiados.

Artículo 10: El Presupuesto Nacional preverá las partidas necesarias para el inicio del funcionamiento de la OPC mediante reasignación de partidas y/o asignación específica dentro de la jurisdicción Poder Legislativo. En los ejercicios posteriores, la OPC deberá regirse por las normas generales de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional. La Oficina puede recibir donaciones, crédito y soporte internacional para el mejor desarrollo de su actividad.

Artículo 11: La OPC podrá realizar convenios de cooperación con centros académicos, de investigación y Organizaciones de la Sociedad Civil para el mejor cumplimiento de su mandato. A todos los efectos administrativos y funcionales, la Oficina mantendrá su relación con las Cámaras a través de las Presidencias de cada una de ellas respectivamente.

Artículo 12: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia. 2005. "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina". CIPPEC-BID, Mimeo.
- Alston, L., Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira. 2004. Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The case of Brazil. 10 de Diciembre. BID, Mimeo.
- Alt, James, David Lassen y David Skilling (2001), "Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries," presented at the EPRU-Network conference on Danish and International Economic Policy, University of Copenhagen.
- Anderson, Barry (2005). "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation". XVII Regional Seminar on Fiscal Policy "The Role of Parliament in the Fiscal Policy Formulation Process". CEPAL, Santiago, Chile. January.
- Aninat, C. y Vial, J. 2004. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economic Analysis of the Budget Process in Chile. BID, Mimeo.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). 2006. "Informe de Ejecución del Cuarto Trimestre de 2005", Febrero.
- Baglini, Raúl. 2003. "Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación como un Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación". Proyecto de Ley 1641-S-03.
- Bertello, Nicolás y Uña Gerardo. 2004. "Consideraciones generales para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de Argentina". Mimeo. Marzo
- Blondal, J. 1999. Budgeting in Canada. Public Management Committee. OECD.
- Colazo, Mario Jorge 2002. "Ley de Fortalecimiento del Congreso de la Nación". Proyecto de Ley 1764-S-02.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula. 2002. Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. En: Comparative Political Studies, Vol. 35 No. 4, May 2002 413-436.
- Fondo Monetario Internacional. 2001 Manual de Transparencia Fiscal. Departamento de Finanzas Públicas, Washington DC.
- Guerrero Amparán, J. P. y F. Patrón Sánchez. 2000. Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Hormazábal Zabala, Alejandro. 2005. "La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional de Chile". Ponencia para el XVII Seminario Regional de Política Fiscal de Naciones Unidas – CEPAL Santiago de Chile, 24 al 27 de enero.
- International Budget Project. Análisis Formal Institucional de la Transparencia Presupuestaria – El Caso de Perú. (<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LegalPeru.pdf>)
- Jones, Mark P. 2001. "Political institutions and public policy in Argentina – an overview of the formation and execution of the national budget". En: Haggard, S. y M. McCubbins (eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge University Press.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2000. "Políticos profesionales, legisladores amateurs: el Congreso argentino en el Siglo XX". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Documento N° 45.
- Kunas, S. The Role of Parliament in the Budgetary Process. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público, AMeFP y ASIP, 23 al 27 de junio de 2002, México.

- Lamberto, Oscar 2004. "Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación", Proyecto de ley 5555-D-04.
- Lubertino Beltrán, María José 2003, "Optimización de las Funciones Específicas del H Congreso de la Nación, Creación de Dependencias Legislativas y Administrativas" Proyecto de Ley 5947-D-03.
- Makón, Marcos. 1999. "El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario". Mimeo.
- Martirene, Roberto A. 2004 "Hacia una mayor integración del Plan Estratégico del Gobierno y el Presupuesto Nacional por medio del Fortalecimiento del Presupuesto Plurianual, el Presupuesto Preliminar y el Sistema de Indicadores". Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción, Proyecto BIRF 3958.
- Mostajo Guardia, R. 2002. El Sistema Presupuestario en el Perú. Serie Gestión Pública N° 17, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos. 2000. "El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del Presupuesto y el MERCOSUR". En: Caetano, G. y R. Perina (coord.), MERCOSUR y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración. CLEAH y UPD – OEA, 2000. Montevideo, Uruguay.
- OECD / World Bank. 2003. Budget database.
- Presman, Jorge. 2004. "Uso y abuso por el PEN de las facultades del Congreso". En: Escenarios alternativos. Disponible en www.escenariosalternativos.org. Septiembre.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro. 2004. "El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina". CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, Santiago de Chile.
- Santiso, Carlos. 2005a. "Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget process". Third Annual Meeting of the IADB Governance Network (REDGOB), Hamburg, Germany, 12-13 December.
- Santiso Carlos. 2005b. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America". Working Paper 37253, World Bank Institute, Washington DC.
- Santiso, Carlos y A. García Belgrano. 2004. Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems. SAIS Working Paper Series.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Gabriel Filc. 2004. El rol del Legislativo en el Proceso Presupuestario: Un análisis comparativo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spiller, Pablo. 2004. "Coparticipación y reforma política". Presentación realizada en CIPPEC. 25 de Marzo de 2004. Buenos Aires.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2001. "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". Documento N° 58, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Stein, Ernesto, Axel Radics, Hernán Blejer y Marina Sallustro. 1999. "Reglas de procedimiento y transparencia". Documento N° 32, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Tommasi, Mariano with Mark P. Jones y Sebastián Saiegh. 2004. "Congress and political careers". En: Tommasi M. y P. Spiller, The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and Application to Argentina. Forthcoming, Cambridge University Press.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca. 2001. "Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina". En: Mallo, Susana y Miguel Serna (comp.), Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea. Editorial Banda Oriental, Montevideo.
- Uña, Gerardo. 2005. "El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario". Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

- Uña Gerardo, Bertello Nicolás y Cogliandro Gisell . 2005. "Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento". Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N 39, Agosto. pp 49-66.
- Wehner, Joachin. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatives to the Budget Cycle. World Bank Institute.
- Zoehler Santa Elena, E. O Processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. Jus Navigandi. (<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5611>)

**SITIOS WEB OFICIALES DE LAS OPCs
EN LOS DISTINTOS PAÍSES:**

- Estados Unidos <http://www.cbo.gov/>
- México <http://www.cefp.gob.mx/>
- Perú <http://www.congreso.gob.pe>
- Venezuela www.oaef.gov.ve

DIVERSIDAD EN LAS MODALIDADES DE EMPLEO PÚBLICO. EL CASO DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.¹

HUGO TOMÁS CORMICK²

INTRODUCCIÓN

La diversidad de normas que regulan el empleo público (Ley de Empleo, Ley de Contrato de Trabajo, normas sobre convenios colectivos, convenios específicos, SINAPA, etc.) permite observar la existencia de una gran amplitud en los criterios de organización de la relación laboral entre el estado nacional y sus empleados, con la consiguiente falta de congruencia en el manejo de estas relaciones y la rigidez en cuanto a la posibilidad de hacer uso flexible de los recursos humanos del estado, pero a su vez, da cuenta de heterogeneidad propia del sector público argentino.

Así como la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional pretendió (y en buena medida logró) unificar los principios, métodos y procedimientos de la administración de los sistemas financieros de la Administración Pública Nacional, este objetivo quedó reducido a los sistemas de recursos financieros, mientras que aquellos relacionados con los recursos reales no fueron desarrollados.

En el caso particular de los recursos humanos, puede observarse que, si bien se han elaborado propuestas y se han desarrollado algunas políticas específicas, esto aún no ha cristalizado en un sistema de recursos humanos de la Administración Pública Nacional.

Este trabajo tratará de indagar sobre las razones que han impedido la concreción de esta búsqueda, mostrando a su vez cómo las características específicas de la APN impiden aplicar reglas o normas únicas y generalistas.

Para esto, se tomará como referencia tanto producción teórica, como las diferentes iniciativas de reforma de la administración pública, prestando especial atención al efecto de la citada Ley de Administración Financiera sobre la Administración Pública Nacional y su influencia indirecta sobre aspectos de la gestión de recursos humanos.

En lo que respecta a la AGN, y a partir de la revisión crítica del paradigma clásico propuesta en su oportunidad por Oscar Oszlak³, se busca identificar cuáles son las variables más significativas que intervienen sobre la decisión de reclutamiento de sus recursos humanos.

Se señalará que dichas variables actúan como restricciones en la medida en que su intervención tendrá efectos directos sobre la política de reclutamiento y, de manera indirecta, sobre su gestión y, finalmente, sobre los productos generados por la organización. Se buscará señalar que estas restricciones no son abstractas o universales, sino que se hacen presentes en virtud de la historia concreta de la propia organización. Esta historia de la organización da lugar a formas específicas de articulación de recursos, de manera que, otra organización "similar" puede llegar a tener una conformación de sus recursos humanos relativamente diferente.

Respecto de la dimensión normativa, se identificarán aquellas normas específicas que dan marco al conjunto de decisiones concretas que asumen las organizaciones. Así, se tratará de indicar de qué manera distintas normas facilitan o restringen las orientaciones en el reclutamiento de recursos hu-

¹ El presente artículo fue Tesina del Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

² Master en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Ex Director de Instituto Nacional de la Administración Pública y Director de Recursos Humanos de la Auditoría General de la Nación.

³ Oscar Oszlak (1984).

manos en la Administración Pública, aunque debe tenerse en cuenta la capacidad con que cuentan las organizaciones para adaptar la normativa a las necesidades del reclutamiento.

Los aspectos conceptuales señalados hasta aquí, permiten dar forma a la hipótesis que se propone en este trabajo en el sentido de establecer que determinadas restricciones operan específicamente sobre ciertas organizaciones públicas (en este caso la AGN), generando efectos no previstos en su desempeño organizacional, específicamente en el ámbito de la gestión de recursos humanos. No se pretende con esto señalar que la intervención de estas restricciones sea universal, sino que se propone que, por razones de su propia historia institucional, la gestión de los recursos humanos de ciertas organizaciones puede ser explicada a la luz de la intervención de restricciones específicas, lo que da lugar a una conformación del perfil de recursos humanos existente y, de manera indirecta, tiene incidencia en los resultados organizacionales.

En este trabajo se identificará que las restricciones que operan con mayor relevancia en la gestión de los recursos humanos de la AGN son la técnica, la presupuestaria y la política. Como se indicará más adelante, estas restricciones son consideradas relevantes en la medida en que su intervención es más significativa que otras que también tienen participación sobre las decisiones de gestión de recursos humanos. Asimismo, se tratará de mostrar cuáles son los instrumentos específicos que permiten identificar la intervención concreta de estas restricciones. De esta manera se pretende avanzar desde una formulación conceptual a una determinada verificación empírica de la formulación realizada.

Con esta identificación se busca proponer un sistema de análisis de la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas que, a partir de la comprensión de las variables que intervienen en su definición, pueda facilitar las estrategias orientadas a su mayor fortalecimiento y profesionalización.

Asimismo, y siguiendo los planteos antes mencionados, se tratará de mostrar en qué medida estas restricciones que intervienen en la definición de las políticas de recursos humanos son resultado de necesidades contradictorias. Sin embargo, al actuar sobre alguna de ellas sin identificar adecuadamente el conjunto de causalidades que dio lugar a su presencia, se corre el riesgo de generar conflictos no previstos en el desempeño de la organización. Por ejemplo, si la aplicación de criterios políticos para el reclutamiento de recursos humanos facilita cierta legitimación y estabilidad del ápice de una organización, el reemplazo de este criterio por otros de carácter más técnico, si bien, en un sentido general puede resultar beneficioso para la profesionalización de la organización, en el corto plazo puede generar conflictos con actores afectados por esta decisión, frente a los cuales puede no contar con recursos suficientes para actuar. Cabe señalar, a su vez, que la aplicación de estos criterios contradictorios puede actuar tanto respecto del ápice de la organización, de sus niveles gerenciales como de los niveles más estrictamente técnicos (supuestamente no influenciados por aspectos políticos).

Esto supone que, reconociendo la necesidad de aplicar acciones correctivas sobre ciertas modalidades de gestión de las organizaciones públicas, su mejora será más eficaz en la medida en que identifique la complejidad de causas que dan lugar a deter-

Restricción	Definición	Relevancia para la organización
Técnica	Corresponde a la definición de requerimientos de recursos humanos a partir de los objetivos y responsabilidades de la organización	Se le asigna relevancia en instancias críticas (cuando se pone en juego la supervivencia de la organización)
Presupuestaria	Corresponde a la asignación de recursos para gastos en personal en cualquiera de sus formas.	Es una variable determinante para las decisiones de reclutamiento.
Política	Corresponde a la asignación de recursos humanos a partir de decisiones discrecionales.	Suele ser prevalectante en el funcionamiento de ciertas organizaciones.

minadas acciones, los actores que intervienen en ellas y las ventajas y perjuicios que obtienen o sufren tales actores a consecuencia de estas decisiones.

Finalmente, se tratará de mostrar cómo la necesidad de responder a los requerimientos técnicos en la selección y gestión de recursos humanos se transforma en un aliciente para fortalecer la institucionalidad e independencia de los organismo de control (y del conjunto de las organizaciones públicas) en una perspectiva de largo plazo, más allá de las ventajas de corto plazo que pueden brindar otras formas de reclutamiento.

ASPECTOS CONCEPTUALES. LA INSERCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de los recursos humanos de la Administración Pública es un capítulo específico del análisis de las propias organizaciones que conforman la burocracia estatal. Así, desde la lógica de este trabajo se entiende que su comprensión se inscribe en el conocimiento más amplio de las reglas que ordenan el funcionamiento de la burocracia estatal.

Esto no supone afirmar que la estructura de recursos humanos de la Administración Pública sea un subproducto mecánico de la burocracia estatal pero sí que no será posible acceder a un conocimiento adecuado de la lógica de organización de los recursos humanos de la Administración Pública sin tener una caracterización adecuada de los patrones de funcionamiento de ésta.

Desde la óptica de este trabajo se suscribe la perspectiva que señala la existencia de una determinada especificidad de la burocracia estatal como objeto de estudio, diferenciada de otras formas de organización, en particular las privadas. La principal diferenciación radica en el objetivo de la burocracia estatal, ya que, mientras que la razón de su existencia

es la atención del interés general, el objetivo de las organizaciones privadas está orientado a la maximización de beneficios particulares, siendo ésta la forma más eficaz de alcanzar la perdurabilidad, objetivo último de las organizaciones tanto públicas como privadas.

Sin embargo, caben aquí algunas observaciones. En primer lugar, esta diferencia, a nuestro entender radical, no impide reconocer la presencia de semejanzas en aspectos específicos de la conformación de las organizaciones públicas y privadas. Sería el caso, por ejemplo, de la tendencia a identificar con mayor precisión tanto los productos como los clientes relacionados con las organizaciones, el modelo de gestión basado en resultados, o la aplicación de los principios generalmente aceptados de la contabilidad a la gestión pública, que se extienden en las organizaciones estatales. Estas semejanzas tienen mayor posibilidad de hacerse presentes en el caso de organizaciones públicas orientadas a la producción de bienes y prestación de servicios externos, como puede ser el caso de los bancos o de empresas estatales.

En segundo lugar, es posible observar el crecimiento, particularmente en los últimos años, de organizaciones voluntarias orientadas a la defensa del interés público, y que no persiguen específicos fines de lucro ni la defensa de intereses sectoriales, lo que se conoce como organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector. Estas tienden a intervenir fundamentalmente en el control de la gestión pública y en la defensa de derechos difusos⁴. Cabe señalar, sin embargo, que, por su propia condición, no están obligadas a responder al interés general, situación que sí le cabe a las organizaciones estrictamente estatales.

Esta reivindicación de la especificidad de la burocracia estatal no debe llevar a suponer la existencia de un sistema uniforme de organizaciones públicas, como conjunto⁵. En este sentido, al identificar a la burocracia estatal como un campo específico de análisis, se deberán considerar algunas cuestiones centrales. En primer lugar, su heterogeneidad, lo que significa que es difícil atribuir rasgos genéricos a un

⁴ Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (1998) señalan expresamente que la participación ciudadana no puede circunscribirse sólo a la expresión de intereses sectoriales, ya que apela a los sujetos sociales en tanto ciudadanos, ocupados de la promoción y la defensa de intereses públicos. (p. 36).

⁵ Aquí se sigue a Oscar Oszlak (1984).

sistema compuesto por unidades muy diferentes en cuanto a su autonomía, funciones, tamaño, clientelas, jurisdicción o recursos. En segundo término, debe considerarse la cuestión de los límites entre lo público y lo privado. Éstos pueden ser más precisos como es el caso del ámbito específico de las jurisdicciones ministeriales, o más borrosos, como se da en el caso de los servicios prestados a la sociedad por ciertas entidades, donde pueden interactuar actores públicos y privados (es el caso de lo que actualmente se identifica como educación pública de gestión privada). En tercer término, deben considerarse los condicionamientos históricos, ya que a lo largo del tiempo, las organizaciones públicas han ido variando de peso relativo y de relevancia institucional.

Por último, y centralmente vinculado con los aspectos anteriores, debe contemplarse el proceso histórico a través del que se problematizan y plantean cuestiones sociales en el ámbito del estado, lo que constituye a la burocracia estatal en arena del conflicto de intereses que dan lugar a complejas articulaciones que hacen imprecisos los límites entre Estado y Sociedad, aumentan la heterogeneidad de la burocracia estatal y dan lugar a la continua y contradictoria tendencia hacia la fragmentación y recentralización del Estado.

Dentro de esta lógica, es válido identificar distintas tendencias en la organización de la burocracia estatal, particularmente en el caso de América Latina, que tienen una relativa correspondencia con el modelo de acumulación económica y organización social dominante en cada periodo. No está demás señalar que la identificación de esta sucesión de tendencias no debe dar lugar a suponer que el desarro-

llo de una de estas excluya elementos de las preexistentes.

En este sentido, tomando como base una periodización propuesta por Bresser Pereira (1999), se elaboró un cuadro con tres tendencias de la burocracia estatal, correlacionables con etapas económico sociales y con órdenes políticos dominantes.

Cabe subrayar un par de cuestiones respecto del cuadro presentado. En primer lugar, tomando el caso argentino, pueden observarse tendencias propias del modelo burocrático weberiano en el periodo de formación del estado (etapa del “Orden Conservador”), particularmente en el manejo de la Hacienda Pública. Esto muestra la posibilidad de coexistencia dentro de una tendencia mayoritariamente patrimonialista, de formas de organización más modernamente burocráticas. En segundo lugar, en los siguientes periodos puede observarse una marcada presencia de rasgos patrimonialistas en la organización de la burocracia estatal, particularmente en aquellas áreas que se vinculan con clientelas estructuralmente débiles. Organizaciones relacionadas con la promoción social presentan típicas características patrimonialistas. Similar situación se manifiesta en las administraciones provinciales y municipales, menos expuestas que el Estado Nacional a la crítica de la sociedad, de los medios de comunicación o de las entidades académicas y profesionales.

En este sentido, cabe una última observación sobre las tendencias de organización de la burocracia estatal que se han señalado en el cuadro. Esta se refiere, justamente, a la identificada como “administración pública gerencial, también conocida como

Tendencias de la burocracia estatal en el marco del desarrollo económico y político en América Latina

Etapa económico social	Orden político vigente	Tendencia burocracia estatal	Orientación al cambio
Etapa agroexportadora	Orden conservador	Patrimonialismo	Reforma burocrática
Etapa de sustitución de exportaciones	Democracias ampliadas Regímenes burocrático autoritarios	Administración pública burocrática	Reforma gerencial
Inserción en la globalización	Restauración democrática	Administración pública gerencial	

“Nueva Gestión Pública”⁶. A este respecto, Bresser Pereira confronta este concepto con el de “Estado Mínimo” y, tomando partido por el primero, establece su visión crítica sobre los principios que sostienen la orientación identificada como Estado Mínimo, indicando que esta propuesta fue desechada por su radicalidad, ya que, sólo reivindicaba de la reforma del estado la reducción de su tamaño y no consideraba relevante la reconstrucción de su rol regulador y articulador⁷.

En lo que hace específicamente al caso argentino, es posible señalar que durante varios años tendió a primar la perspectiva de “Estado Mínimo”, a tal punto que, como se verá en el siguiente capítulo, las estrategias de desestatización de la gestión pública fueron rápidas y exitosas, independientemente de sus efectos a largo plazo, mientras que, las acciones promovidas para la “reinención” o modernización del gobierno no tuvieron mayor éxito ni alcance.

Para cerrar este punto, vale señalar algunos rasgos distintivos de la propuesta de Nueva Gestión Pública expresada, como se señalaba más arriba por el CLAD. Esto tiene particular interés porque una de las políticas más interesantes de transformación de la gestión interna del estado en Argentina (incluyendo sus recursos humanos) conocida como Plan de Modernización del Estado, se fundó en los principios de la Nueva Gestión Pública.

En este orden, es clave la afirmación del documento del CLAD ya citado, que “Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Lati-

na, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.”

Respecto de la burocracia estatal, el documento propone lo que identifica como Reforma Gerencial, la que “...tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano.” A este fin se propone que “se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos.” Por esta razón, se afirma que “en este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial.”

Asimismo, sostiene que “Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada. Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas, (...): la consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento en la distribución de la riqueza.”

El documento revela una visión interesante sobre la burocracia estatal, en la medida en que manifiesta la necesidad de una burocracia que aúne la capacidad técnica con la decisoria, lo que se identificaría como policymakers. Así “Para que un patrón burocrático de policymaker se consolide en América Latina, es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos re-

⁶ Esta perspectiva es la que sostiene el CLAD a través de sus diversas instancias de difusión de ideas, por ejemplo, CLAD (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

⁷ Bresser Pereira (1999).

sultados perversos pueden ser el recrudescimiento del corporativismo defensor del statu quo, la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.”

Para este fin “...es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (empowerment) y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público.”

Es interesante, y consistente con el objeto de estudio, la inclusión de la dimensión del control como un aspecto relevante de la gestión pública. Sin sobrebundar en su análisis, cabe observar que el documento del CLAD propone una relación dinámica entre mayor autonomía gerencial de las organizaciones públicas y nuevas formas de control. Esto da lugar a la combinación de cuatro tipos de control, que serían los siguientes:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- Control por competencia administrada, o por cuasimercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios.
- Control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.

Dada la relativa novedad de la propuesta, el documento se ve en la obligación de señalar que “...no se trata de una propuesta contra los servidores públicos. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político.

Esto no estaba siendo contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano. Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacen que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado Red, catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado.”

Expresamente, el documento señala que “El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (empowerment) y no serán piezas de un engranaje sin vida.”

No obstante, los señalamientos anteriores, otro importante estudio de la administración pública en América Latina, Joan Prats I Català⁸, afirma que “Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracaso porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”.

Asimismo, sostiene que “Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico.” Por ejemplo, “que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias ca-

⁸ Prats I Català, Joan. Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública.

paces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica.”

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ROL DE LA BUROCRACIA COMO EXPRESIÓN DEL INTERÉS GENERAL⁹

En un artículo clásico, Oscar Oszlak propone una revisión del paradigma dominante de explicación del comportamiento burocrático como articulador del interés general. Así, señala que, desde dicho paradigma, la burocracia, en tanto cristalización institucional del Estado, se convierte en instancia conciliadora de intereses conflictivos y sus "adjudicaciones autoritarias" constituyen expresiones decantadas y representativas de los valores sociales prevalecientes.

Esto lleva a suponer que el funcionamiento de la burocracia dependa de su capacidad extractiva y productiva, manifestada a través de la obtención y combinación de recursos que satisfagan los requerimientos de su intervención social. Así, el acceso a recursos permitiría a la burocracia contratar la fuerza de trabajo (recursos humanos), adquirir o construir los bienes, obtener los servicios y elevar -mediante el entrenamiento de sus agentes- la capacidad operativa, para sostener las condiciones de su existencia.

Siguiendo con la revisión del paradigma clásico, señala Oszlak que, desde dicha perspectiva, si bien el procesamiento de demandas depende en un modo inmediato de la iniciativa, capacidad y adecuación de recursos a disposición de funcionarios y unidades burocráticas, las decisiones puntuales que traducen tal procesamiento se hallan sujetas a diversos tipos de restricciones.

El primer tipo, de carácter normativo, incluye los factores vinculados al "deber ser", al marco global de normas, políticas y orientaciones de la acción que condicionan las posibilidades operativas de la burocracia y sus unidades funcionales y que, en las diferentes situaciones decisionales, se manifiestan a través de complejas combinaciones. El segundo tipo de restricciones es de carácter estructural y se refiere a los múltiples patrones de combinación de recursos, institucionalizados a través de sistemas y procedimientos formales que permiten establecer las inter-

dependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias necesarias para ajustar el funcionamiento de la burocracia a los criterios de racionalidad técnica que impone esta forma de organización. El tercer tipo de restricciones, de naturaleza comportamental, tiene relación con el conjunto de pautas actitudinales que resultan socialmente aceptables y predecibles y que al ser internalizadas a nivel individual, fijan parámetros adicionales a la actividad burocrática.

Estos tres tipos de restricciones serían momentos de un mismo fenómeno. De este modo, el "interés general" se traduce, alternativamente, en normas que lo explicitan, en estructuras que lo viabilizan y en comportamientos que lo concretan.

Esto tiene dos importantes corolarios: en primer lugar que las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia estatal deben ajustarse a las pautas normativas, estructurales y comportamentales y, en segundo término, que toda desviación o inobservancia de esas pautas se define como patológica y requiere acciones correctivas.

Por otra parte, el paradigma clásico incluye dos supuestos adicionales. Por el lado de los "insumos" supone que todos los individuos, grupos y sectores que componen la sociedad civil tienen similar acceso y capacidad de "presión" sobre el Estado, a través de un proceso democrático en el que las instituciones actúan como articuladoras y filtros de las demandas sociales. Del lado de los "productos", el supuesto es que, en la medida en que éstos retroalimenten positivamente las demandas y presiones, el sistema se mantendrá en equilibrio. La falta de resultados (ineficacia) o los resultados logrados con alto costo (ineficiencia), lleva a actuar sobre la estructura administrativa (vista como una caja negra) a fin de corregir el desequilibrio resultante.

Dicho de otra manera, para enfrentar con éxito las restricciones contextuales se requieren adaptaciones intraburocráticas que restituyan legitimidad a su supervivencia institucional. Es claro que esta discusión se inserta en el debate respecto de la "productividad" o "improductividad" de la burocracia. En este sentido, desde el paradigma clásico, una

⁹ En este punto se sigue a Oszlak (1984).

vez identificada la restricción que genera una determinada improductividad, la aplicación de la “reforma administrativa” interviene como correctivo para volver a la productividad esperada.

Sin embargo, Oszlak señala que el problema no se reduce a relacionar unidades convencionales producidas (v.g. puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos, teléfonos instalados) con metas explícitamente fijadas o recursos empleados, ya que la evaluación también debe incluir “productos” tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, beneficios sectoriales amparados o amenazas insurreccionales suprimidas. Estas y similares manifestaciones de la actividad del aparato estatal no implican necesariamente un uso improductivo de recursos.

Así, puede entenderse que la burocracia podría tratar de aumentar la incongruencia de roles y reducir el “producto” resultante de un tipo de actividad a fin de incrementar el nivel global de desempeño. Esta forma de visualizar el problema no implica una redefinición de “productividad burocrática” sino más bien una conceptualización más precisa y una extensión del concepto al conjunto de “productos” resultantes de la actividad del aparato estatal. Esto debe vincularse necesariamente con la multiplicidad, heterogeneidad y conflictividad de los objetivos estatales, lo que va a dar lugar a que sus acciones también lo sean. En otros términos, la eficacia y eficiencia de la burocracia, pueden ser medidas en virtud de resultados u objetivos no explícitos o, incluso contradictorios.

Queda por ver, al cabo, cuáles de estos objetivos y metas son los que, en circunstancias concretas, logran cristalizar determinada legitimidad de las organizaciones públicas ante la sociedad. Esto daría como resultado que determinada productividad de la burocracia puede ser aceptada en ciertas circunstancias y rechazada o criticada en otros momentos concretos.

EL MARCO TEÓRICO PRESUPUESTARIO Y LA UBICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Hasta aquí se ha tratado de mostrar que la

gestión de recursos humanos es un aspecto específico de la burocracia estatal y, que en tal sentido, debe ser entendida como parte de un conjunto de decisiones heterogéneas y contradictorias, cuya “eficacia” y “eficiencia” debe ser contemplada a la luz de los contradictorios objetivos perseguidos por la burocracia estatal. Ahora bien, desde esta misma lógica se entiende que los intentos de legitimación de la burocracia estatal también incluyen la dimensión técnica –o infraestructural-. Es decir, la burocracia estatal podrá legitimarse en la medida que genere acciones técnicas que expresen el mentado interés general.

Esto ocurre con el sistema de administración financiera, el que se presenta como un conjunto estructurado que persigue ordenar el funcionamiento de la gestión pública desde el campo particular de los sistemas administrativos. En este universo sistémico se incluye la dimensión de los recursos humanos como un componente particular de la planificación presupuestaria, en la medida en que son entendidos como insumos o recursos necesarios para el logro de los resultados de gestión de las organizaciones públicas.

Para incorporar estos conceptos es necesario señalar la relevancia de la reforma de los sistemas de administración financiera y de control, a partir de la sanción de la Ley 24156 y, en el caso de los recursos humanos, su consecuente resignificación dentro de la planificación presupuestaria.

En primer lugar, es importante señalar que la Ley 24156 se propone abordar el estudio de la administración desde una óptica interdisciplinaria, dando lugar a un mayor enriquecimiento conceptual y su permanente evolución y actualización, superando, de esta manera las perspectivas parciales que surgen de orientaciones teóricas específicas (derecho, economía, etc.). La aplicación de la teoría general de sistemas a la Administración Financiera permite superar los inconvenientes de considerarla atomizada y unilateralmente en cada uno de sus componentes. Esto supone una visión sistémica de la administración pública, cuyos componentes son la Planificación; la Organización; la Dirección de la ejecución y el Control¹⁰.

¹⁰ Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público. ASAP-FCE (UBA). “Sistema de Contabilidad.” Compendio elaborado por el Dr. Alfredo Le Pera (2001).

A este respecto, el Documento publicado en la página web de la Subsecretaría de Presupuesto, "El Sistema Presupuestario Público en la Argentina" señala, justamente que "El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados. Estos constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado. Por lo tanto, las características con que se encare la reforma de uno de ellos condiciona necesariamente a los restantes."

Asimismo, que "está comprobado que cuando las partes de un sistema están debidamente integradas con las de otros sistemas -sean estos inferiores o superiores- el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hacía la suma de las partes."

Por otra parte, si se entiende a la Administración Pública como la realización de acciones que con el uso de medios y recursos, se orienta a la obtención de fines, calificados como públicos, es lógico incluir al Sistema de Administración Financiera como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos fi-

nancieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas. Desde el punto de vista conceptual, dicho sistema está compuesto por diversos subsistemas, a saber, Presupuesto; Crédito público; Tesorería; Contabilidad; Administración de bienes; Contrataciones; Administración y Recaudación tributaria, aunque no necesariamente todos ellos están incluidos dentro del mismo cuerpo normativo.

Como se verá, no todos los sistemas fueron alcanzados por la propia ley, pero han sido regulados por otras normas o suponen la necesidad de nuevas normas que los alcancen.

Finalmente, el control es un sistema retroalimentador de la Administración Financiera. El control consiste en un conjunto de actos que tienen por objeto identificar la realidad, examinarla y compararla con un criterio preestablecido, para luego modificarla conforme a él. Desde esta lógica, la auditoría es una parte del control.

Obsérvese que la propia Ley 24156 establece en sus primeros capítulos el alcance de la "administración financiera" y del "control", desde una perspectiva sistémica. Así el artículo 2º señala que "La

Sistemas comprendidos en el campo de la administración financiera

Sistemas	Órganos rectores
1. Presupuesto	Oficina Nacional de Presupuesto
2. Crédito público	Oficina Nacional de Crédito público
3. Tesorería	Tesorería General de la Nación
4. Contabilidad	Contaduría General de la Nación
5. Administración de bienes	Oficina Nacional de Bienes del Estado (Decreto 443/00) ¹¹
6. Contrataciones	Oficina Nacional de Contrataciones (Decreto 1023/01) Ley de Obras Públicas 13.064 y sus modificatorias
7. Recursos Humanos	Oficina Nacional de Empleo Público (Decreto 624/03)

¹¹ Decreto 443 del 1º de Junio de 2000. Créase el Organismo Nacional de Administración de Bienes, como órgano desconcentrado, en el ámbito del citado Departamento de Estado [actualmente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios]. Disuélvese el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios y suprímese la Dirección Nacional de Bienes del Estado.

Art. 3º: El Organismo Nacional de Administración de Bienes tendrá las misiones y funciones del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios establecidas por el Decreto N° 1383/96 y las correspondientes a la Dirección Nacional de Bienes del Estado, establecidas por el Decreto N° 1450/96.

administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado". Mientras que el artículo 3° indica que "Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión."

Los sistemas comprendidos en el ámbito de la ley de Administración Financiera se materializan en órganos rectores que llevan adelante sus acciones. En este aspecto, es importante señalar que uno de los principios que rige el sistema de administración financiera se basa en la centralización normativa y la descentralización operativa.

A este respecto el documento ya citado de la Subsecretaría de Presupuesto señala que "La centralización implica dar orientación e integrar, desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los sistemas. La descentralización se basa, a su vez, en que la administración de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas."

Los recursos humanos en el sistema de administración financiera

En la medida en que, desde el punto de vista presupuestario, la gestión de recursos humanos es un recurso real que opera como insumo para la generación de los productos planificados oportunamente, la estrategia iniciada en 1992 de reforma de la administración financiera incluye un capítulo específico sobre los recursos humanos.

Acompañando la acción reformadora enunciada en cada uno de los sistemas comentados, se ha planteado un avance cualitativo en la administración de los recursos humanos, comprendiendo situaciones escalafonarias, presupuestación del gasto en personal, análisis salarial, movimiento de personal, estructuras organizativas y liquidación de haberes.

Para ello se propone el desarrollo de un Sis-

tema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) que comprende la globalidad de la información sobre cada persona ocupada en todos los organismos de la Administración Nacional, lo que significa una total transparencia en materia de administración financiera de ocupación y salarios.

El desarrollo del SIRHU incluye el análisis de las estructuras organizativas, de estructuras de puestos, la asignación presupuestaria correspondiente a cada agente, cantidad física de cargos y horas cátedra, así como el análisis de la masa salarial. Todo esto busca dar lugar, en el futuro, a un subsistema de liquidación de haberes homogéneo.

El objetivo, en definitiva, en la fase de consolidación del sistema, será identificar los indicadores de ocupación, de remuneraciones y de incidencia de costos de personal en la estructura programática del Sistema Presupuestario, a nivel de toda la Administración Nacional.

El control desde la perspectiva de la ley de administración financiera

Ya que el caso a analizar corresponde a la AGN, como organismo de control surgido de la Ley de Administración Financiera, que busca responder a similares criterios sistémicos e integrales establecidos por la propia ley, conviene señalar sucintamente algunas características relevantes que adquiere el control público desde la perspectiva de la Ley 24156.

Entre los primeros aspectos a subrayar, en lo que hace a los principios que deben regir el funcionamiento de un organismo de este carácter, es importante señalar el enfoque sistémico de la administración financiera y de los sistemas de control, la independencia del órgano de control respecto de los controlados, la imparcialidad, que supone la sujeción a normas y evidencias de naturaleza técnica, la neutralidad política, el amparo de los administrados frente a la administración, la adecuación a los principios de probidad administrativa, que supone estimular el buen manejo del patrimonio público y el sostenimiento del clásico principio democrático de la publicidad de los actos de gobierno, que se manifiesta en la necesaria publicidad de los productos del control (los informes de auditoría).

Asimismo, la ley incorpora el principio de la separación de las instancias de control interno y externo. Esto da lugar a la creación de dos instituciones diferenciadas: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en la órbita del Poder Ejecutivo, que cumpliría el rol de control interno del Poder Ejecutivo¹² y la Auditoría General de la Nación, en la órbita del Congreso, como control externo de los tres poderes del Estado Nacional (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Esto supone que la intervención previa, queda acotada a la propia jurisdicción que realizará el acto administrativo, la que cuenta a su vez con una Unidad de Auditoría Interna (UAI) que tiene como misión ejercer el control de los actos de los funcionarios de cada una de ellas, debiendo regirse por las normas de control interno dictadas por la SIGEN.

Un principio fundamental que inspira la elaboración de la Ley 24156 y la misma creación de la AGN es el concepto de control integral e integrado, en cuanto supone que éste abarca el conjunto de los actos de la administración (no sólo el aspecto contable financiero sino también el de regularidad y de resultados), así como el análisis de la eficacia, eficien-

cia y economía de estos actos. En definitiva, debe entenderse que este concepto de control supone una función no solo de vigilancia del desvío sino correctiva, en el sentido de que lo que se persigue es la mejora integral de la administración, a través de las observaciones surgidas de los informes de auditoría. Como correlato, esta concepción no incluye la competencia jurisdiccional¹³, aunque sí requiere el continuo seguimiento del cumplimiento de las observaciones realizadas a los organismos auditados.

Finalmente, en esta concepción, el universo de control de la Ley 24156 se amplía respecto la normativa previamente existente. De esta manera, todos los organismos o jurisdicciones, programas, préstamos internacionales, entes descentralizados, empresas, entes reguladores, empresas privadas con responsabilidades hacia el estado (prestadoras de servicios públicos) que estén dentro de la órbita del Estado Nacional se convierten en objeto del control. El artículo 117 de la citada ley lo señala expresamente: “Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre

¹² Ley 24156: TITULO VI

Del sistema de control interno

Art. 96 — Créase la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 97. — La Sindicatura General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación.

Art. 98. — En materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependen del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

Art. 99 — Su activo estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional y por aquellos que sean transferidos o adquiera por cualquier causa jurídica.

Art. 100. — El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Art. 101. — La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.

Art. 102. — La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

Art. 103. — El modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

¹³ Cabe subrayar que hacer referencia a estos principios no supone considerar que se cumplen acabadamente. Así, por ejemplo, si bien la AGN ha dado un gran empuje al aspecto relacionado con la publicidad de su acción, a través de la publicación en su página de internet de los informes de auditoría, otros aspectos también relevantes de su misión no han sido consolidados, como por ejemplo la baja proporción de informes relacionados con el cumplimiento de metas de la administración (lo que se vincula al concepto de auditoría de gestión).

los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires¹⁴ y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.”

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Así como en el capítulo anterior se prestó atención a la cuestión de los recursos humanos dentro de la temática más amplia de la burocracia estatal y sus complejas articulaciones históricas y sociales, en éste se buscará profundizar en aspectos específicos de la gestión de recursos humanos en la APN.

Como se adelantó, desde la primera mitad de la década de 1990, con la aprobación de la Ley 24156, se instauró en la APN un nuevo régimen de administración financiera que incorporó una perspectiva sistémica e integral en el manejo de las cuentas públicas. La aplicación de esta ley ha tenido consecuencias en lo que hace a la mayor eficacia, transparencia y homogeneidad de los sistemas de administración financiera utilizados por las distintas jurisdicciones y entidades que conforman la APN¹⁵ e, incluso, su influencia se ha extendido a otras jurisdicciones¹⁶.

Sin embargo, el objetivo de aplicar este modelo a otras tecnologías transversales de gestión¹⁷, por

ejemplo de recursos humanos, ha tenido resultados menos estimulantes. Así, la gestión de los recursos humanos en la APN conserva una fuerte dependencia de las inconsistencias y contradicciones que han atravesado a las políticas estatales, particularmente a lo largo de los últimos veinte años.

En este aspecto, a la vez que se han manifestado tendencias orientadas a la profesionalización de los cuadros de la administración (creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en 1984, creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, en 1991¹⁸), se promovieron recurrentemente acciones dirigidas a la reducción del número de agentes de la administración a través de la instauración de normas de disponibilidad (y consecuente despido) y de retiro voluntario y se generaron mecanismos de incorporación precaria de personal, a través de sistemas de contratos de locación de servicios u obra.

Podría argüirse que no necesariamente éstas sean políticas contradictorias. Sin embargo, al aplicar el régimen de disponibilidad a profesionales universitarios sin reparar en su utilidad para la gestión pública¹⁹ o al promover el retiro voluntario de miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (cuyo sostenimiento significa un importante esfuerzo presupuestario) o del personal de la Administración Federal de Ingresos Públicos (generando el alejamiento de profesionales de un área clave para enfrentar la crisis de financiamiento que vivió Argentina a lo largo de todo el periodo en cuestión)²⁰,

¹⁴ El control sobre esta jurisdicción quedó sin efecto como consecuencia de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996 y su institucionalización como Ciudad Autónoma.

¹⁵ El impulso a este desarrollo corrió por cuenta de los organismos de crédito internacional, para los que, de acuerdo a los principios de ajuste fiscal que preconizaban, la transparencia de las cuentas públicas se transformaba en un instrumento de control del gasto público y del endeudamiento.

¹⁶ Esta ley establece los principios de centralización normativa y descentralización en la ejecución. Para esto crea la figura de órganos rectores de políticas (Oficina Nacional de Presupuesto, Tesorería General de la Nación, Contaduría General de la Nación, etc.) y unidades responsables de la ejecución. Estas últimas son los Servicios de Administración Financiera que se localizan en cada jurisdicción o entidad relacionadas con el manejo presupuestario.

¹⁷ Se suelen diferenciar las tecnologías de gestión de las organizaciones entre aquellas orientadas directamente al desarrollo de sus productos (prestaciones sociales, regulaciones económicas, etc.) y otras “transversales” que corresponden a la organización de los recursos necesarios para la aplicación de las primeras. Entre estas últimas incluimos la gestión presupuestaria y financiera, la gestión de recursos humanos, la gestión de recursos informáticos, etc.

¹⁸ A lo que se agrega la creación de la Maestría en Administración Pública de la FCE-UBA en 1985 y la propia Carrera de Especialización, así como otras carreras de grado y posgrado que persiguen el objetivo de formar especialistas en temas de administración pública.

¹⁹ Ejemplo de esto son los Decretos 821 y 1757 de 1990.

²⁰ Ambas iniciativas corresponden al año 2000, aunque en años anteriores se aplicaron políticas similares o de reestructuración de áreas, con la aplicación de normas de disponibilidad y despido.

pareciera que más que una política de recursos humanos ha predominado su adaptación a las necesidades de ajuste fiscal. Como se sabe, la sujeción de las decisiones de políticas públicas a los requerimientos del equilibrio fiscal ha sido una constante del estado argentino en las dos últimas décadas. A esto se le suma el todavía vigente congelamiento de vacantes en la mayor parte de la administración pública, con lo que el ingreso de agentes a la planta permanente ha sido muy poco relevante a lo largo de los últimos años²¹.

Este proceso, junto con la fragmentación del Estado que se aceleró durante las etapas de privatización y transferencias de responsabilidades estatales en la década de 1990, ha generado una gran heterogeneidad en las estrategias de gestión de recursos humanos de las organizaciones públicas, independientemente de la heterogeneidad “técnica” propia de la diversidad de objetivos de estas organizaciones. Con esto se quiere señalar que no existe un modelo unívoco de organización estatal y que buena parte de esta “heterogeneidad” surge necesariamente de la diversidad de productos que generan las organizaciones públicas. A esto último identificamos como “heterogeneidad técnica”. Sin embargo, otras manifestaciones de esta heterogeneidad tienen explicaciones menos lineales y surgen de las específicas articulaciones entre los actores institucionales (como se señaló en el capítulo anterior), dando lugar a lo que se identificará como “heterogeneidad política” en la medida en que su origen está más vinculado a las decisiones de los actores que a las determinaciones “técnicas” relacionadas con los fines de cada organización.

La incorporación de nuevas modalidades de contratación de personal, aplicada con generosidad a partir de 1990, vuelve más compleja esta situación. Estas contrataciones fueron realizadas en forma directa²² o a través de programas financiados por organismos internacionales. Así, a la vez que se incentiva el retiro de agentes, se incorpora, con modalidades precarias, nuevo personal para cumplir tareas simi-

lares, sin contar con las condiciones laborales básicas del empleo público. A esto se le agregan variadas formas de relación laboral (que si bien no son numéricamente significativas, dificultan el acceso a la información sobre el empleo en la administración pública). Entre éstas se incluyen becarios, pasantes, contratados de entes cooperadores, asesores ad honorem y otras formas relativamente ocultas al conocimiento de la ciudadanía.

SUPUESTOS QUE DEFINEN LOS SISTEMAS DE RECLUTAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS

Un interesante trabajo de Klingner y Nalbandian²³ (2001) estudia con cierto detenimiento la relación entre las formas de organización de la administración y las políticas de recursos humanos, para el caso de Estados Unidos.

Allí se señala que la administración de personal en el sector público puede verse como la interacción continua entre cuatro valores sociales fundamentales que están en conflicto entre sí con frecuencia: la responsabilidad política, la eficacia y la eficiencia de la organización, los derechos del empleado y la equidad social.

La simpatía política es una condición en la que el gobierno responde -o debe responder- de acuerdo con la voluntad del pueblo, la cual se expresa mediante los funcionarios del gobierno. Muchas veces se otorga a dichos funcionarios el derecho de llenar puestos públicos -con el propósito de estimular una forma de gobierno responsable y sensible a las necesidades del pueblo.

Estos autores señalan que la eficacia y la eficiencia de la organización representan el deseo que existe en todo proceso administrativo de lograr el máximo aumento en la proporción entre el esfuerzo y la producción, es decir, mayor rendimiento por menos costo. En el mundo de personal, la eficiencia significa que las decisiones de contratar, trasladar o ascender se deben basar en los conocimientos, las habi-

²¹ Esto es independiente de las necesidades de recursos humanos de las organizaciones y tiene un efecto severo sobre su envejecimiento.

²² Decreto 92/95; 1184/01 y otros.

²³ Donald E. Klingner y John Nalbandian. La administración del personal en el sector público. México, Mc Graw Hill. 2001, 4ª ed.

lidades y las capacidades de los aspirantes y los empleados.

Los derechos de los empleados públicos se resguardan mediante la seguridad en el empleo y el debido procedimiento legal del servicio civil. También se protegen mediante las reglas del sistema de mérito, el cual prohíbe que se amedrente a los empleados públicos por medio de presiones políticas. Asimismo, los empleados públicos sindicalizados pueden recurrir a las reglas de trabajo de los acuerdos de negociación colectiva. Estas reglas evitan que decisiones administrativas arbitrarias perjudiquen a los empleados.

La equidad social propone dar preferencia al emplear y otorgar ascensos en posiciones públicas a los ciudadanos que se han sacrificado por su país (los veteranos del ejército) o a quienes se les ha impedido competir en igualdad de condiciones a causa de discriminación (las minorías y las mujeres). Estos grupos tienen una desventaja a causa de una economía social que acepta la discriminación en el empleo y los sueldos.

Los autores señalan que, si bien, desde el punto de vista tradicional de la gestión de personal público, es posible evaluar diferentes métodos de reclutamiento de personal según el efecto que tienen en los cuatro valores en competencia (por ejemplo, los programas de acción afirmativa podrían recibir una evaluación favorable por su contribución a la equidad social), también podrían recibir una evaluación desfavorable si su impacto es negativo en los derechos de aquellos individuos que no pertenecen a una minoría.

Tomando este criterio, los autores afirman que la estructura contemporánea de la administración de personal en el sector público es moldeada por el surgimiento de tres nuevos valores antigubernamentales: la responsabilidad individual, el gobierno limitado y descentralizado y la responsabilidad comunitaria para los servicios públicos.

Por una parte, los defensores de la responsabilidad personal creen que las personas toman sus decisiones por motivos personales y, al mismo tiempo,

se hacen responsables de las consecuencias de estas decisiones, sin culpar al resto de la sociedad, por lo que el desarrollo personal (o falta de él) sería responsabilidad del individuo.

En segundo lugar, los defensores del gobierno limitado y descentralizado creen que se debe temer el poder gubernamental de privar arbitraria o injustamente de los derechos individuales a los ciudadanos. Los defensores de este valor también creen que es más fácil entrelazar la política pública, los servicios públicos y la fuente de ingresos en un gobierno pequeño, lo cual no es posible con un gobierno grande.

El gobierno limitado y descentralizado y la responsabilidad personal son valores que se complementan con un tercero: la responsabilidad de la sociedad en cuanto a la gestión de los servicios sociales. Se supone que la solución a las dificultades de "adaptación" que puedan sufrir algunos individuos estará en mantener una red de seguridad a través de los esfuerzos combinados de los organismos gubernamentales de servicios sociales y de las instituciones sociales en el sector privado.

El cuadro siguiente presenta de manera esquemática los señalamientos desarrollados previamente y, si bien como se ha comentado, esta perspectiva está planteada para el caso de la administración de personal en la administración pública de Estados Unidos, con todas las diferencias que esto significa respecto del caso argentino, parece interesante mostrar cómo, algunas de las características de la gestión de recursos humanos que ofrece el estado en una sociedad con un gran nivel de desarrollo, son aplicables a las modalidades de gestión de los recursos humanos en la administración argentina. Asimismo, permite ver cómo los valores presentes para la gestión de recursos humanos no son excluyentes, sino que coexisten diversos principios que se sostienen en perspectivas contradictorias. Tabla 1.

UNIDAD VERSUS FRAGMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

En un trabajo dedicado a analizar las características del servicio civil en América Latina²⁴, Oscar Oszlak señala que:

²⁴ Oscar Oszlak (2001) El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros.

Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos por establecer sistemas de Servicio Civil únicos para el conjunto de la administración pública. Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas.

Tabla 1: La evolución de la administración de personal público en Estados Unidos.

Etapa de evolución	Valor dominante	Sistema dominante	Presiones para cambiar
Primera (1789-1883)	Sensibilidad política	Patrocinio	Modernización + Democratización
Segunda (1883-1933)	Eficiencia + Derechos individuales	Servicio civil	Gobierno responsable y efectivo
Tercera (1933-1964)	Sensibilidad política, Eficiencia + Derechos individuales	Patrocinio + Servicio civil	Derechos individuales + Justicia social
Cuarta (1964-1992)	Sensibilidad política, Eficiencia, Derechos individuales + Justicia social	Patrocinio, Servicio civil, Negociación sindical + Acción afirmativa	Equilibrio dinámico entre los cuatro valores y sistemas competidores.
Quinta (1993 a la fecha)	Responsabilidad individual + Gobierno limitado y descentralizado + Responsabilidad comunitaria	Organizaciones y mecanismos alternativos + Relaciones de empleo menos restrictivas.	Emergencia de los valores "antigubernamentales"

Como resultado, señala la existencia de cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos de la región han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. Estas se presentan en el cuadro siguiente. Tabla 2.

MAGNITUD Y AGRUPAMIENTO DEL PERSONAL DE LA APN

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, no debería sorprender la dificultad para precisar el número de agentes (y tipo de encuadramiento laboral) que componen el universo de los recursos humanos de la administración pública, El cuadro que sigue agrupa las fuentes de información sobre este universo, con observaciones sobre sus características. Tabla 3.

Desde la perspectiva presupuestaria, la información brindada por la Cuenta de Inversión (cuadro siguiente) permite valorar la participación porcentual del gasto en remuneraciones de la APN y su relación con el conjunto del gasto público y con el PBI. Puede observarse que el gasto en remuneraciones del conjunto del Sector Público Argenti-

no (incluyendo las jurisdicciones nacional, provincial y municipal) no llega al 10 por ciento del producto. Por otra parte, si se toma exclusivamente el gasto en remuneraciones bajo jurisdicción nacional puede observarse que supera levemente el 2 por ciento del PBI. Si se compara el gasto en remuneraciones con el total de gastos corrientes en la Administración Pública Nacional, puede verse, a su vez, que su incidencia supera levemente el 16 por ciento. Esto indica que el gasto en personal es proporcionalmente bajo dentro de la administración nacional. Tabla 4.

Sin pretender profundizar el análisis, debe tomarse en cuenta que el mayor peso relativo de los gastos en remuneraciones del Sector Provincias y Ciudad de Buenos Aires se corresponde con la prestación por estas jurisdicciones de los principales servicios sociales que requieren importantes magnitudes de recursos humanos, como son típicamente los casos de salud y de educación.

En cuanto a los regímenes jurídicos vigentes, en el trabajo mencionado de Oszlak (2001) se señala que

Los regímenes jurídicos que regulan los sistemas de servicio civil (en América Latina) pueden agruparse en torno a dos posibilidades extremas: a) vigencia de un régimen jurídico-básico o escalafón general único para la totalidad del personal del ámbito jurisdiccional considerado (v.g. administración pública nacional, estadual o municipal), que incluye normas relativas a los derechos, deberes y carrera administrativa del servidor público (ingreso, promociones, remuneraciones, evaluación del desempeño, capacitación, etc.); y b) heterogeneidad y multiplicidad de regímenes de personal, determinados por la búsqueda de condiciones laborales más favorables para diferentes grupos, estratos o tipos de personal, en los que los criterios técnicos quedan supeditados a consideraciones ad-hoc.

En la mayoría de los casos coexisten, por un lado, un régimen jurídico básico o escalafón general para una parte más o menos considerable del personal del ámbito jurisdiccional considerado y, por otro, diversos regímenes para el personal que desempeña ciertas funciones especializadas (v.g. militar, policial, educativo, de salud, del servicio exterior, de investigación científica).

Tabla 2: Modalidades de reclutamiento y organización del personal de la Administración Pública.

Modalidad	Ejemplo	Características	Balance
Número limitado de posiciones clave	"Senior Executive Service" (EE.UU). "Sistema de Cargos Clave" (Bolivia) "Cargos en Función Ejecutiva" (Argentina).	Rol crítico de un reducido estrato de gerentes públicos (no excede del 5% del total de personal de la administración central), asignados a posiciones técnicas y gerenciales clave.	Distorsiones: No se han respetado los criterios para decidir si un puesto es clave. No se han respetado los requisitos de realización de concursos o la objetividad y transparencia de éstos.
Cuerpo de elite	ENA (Francia) Administradores Gubernamentales (AG) (Argentina)	Sistema de reclutamiento estricto y competitivo, proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. Destinados a puestos de coordinación, asesoramiento o conducción. Sistema de doble dependencia.	Se puso a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y competentes. Problemas: 1) Doble dependencia jerárquica y funcional; 2) Reducido tamaño (no más de 200 integrantes) y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; 3) Concentración en funciones asesoras más que ejecutivas.
Sistema amplio de servicio civil	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)	Costoso y difícil de implementar. Requiere reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito.	Problemas: 1) pasaje de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación), 2) resistencia a los cambios culturales (nueva concepción gerencial de la función pública) 3) Mayores incentivos materiales que exige el sistema.
Red paralela de consultores / personal contratado	Contratación por organismos internacionales y Decretos 92/95; 1184/01; etc.	Busca sortear las restricciones normativas y presupuestarias para el ingreso a la planta de personal y utilizar recursos no incorporados oportunamente.	Problemas de equidad, discriminación, dobles lealtades y trastornos en las actividades rutinarias del sector público.

Tabla 3: Los recursos humanos en la APN. Fuentes de información.

Dimensión	Fuentes	Ventajas	Desventajas	Observaciones
Física	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) – Subsecretaría de Gestión Pública. Es el órgano rector de la gestión de recursos humanos en la APN.	Ofrece información principalmente del SINAPA. Incluye nómina de personal contratado brindada por las áreas.	No informa sobre niveles salariales (en el caso de los agentes incluidos en el SINAPA, éstos surgen en forma indirecta –e incompleta– de la tabla de remuneraciones del sistema).	En ninguno de los casos incluye información sobre el personal de las universidades nacionales (docentes y no docentes) Esto se origina en que por la autonomía de la que gozan las universidades no están obligadas a brindar información al SIRHu y su presupuesto figura en la Cuenta de Inversión como “Transferencia”. Una manera de acceder parcialmente a esta información es a través de los informes elaborados por la CONEAU y publicados en su página web (el más reciente corresponde al año 2000 e informa sobre 124537 cargos docentes y 35168 cargos no docentes).
	Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público (DNOySSP) – Secretaría de Hacienda	Obtiene la información del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHu) ²⁵ . Emite listados actualizados por agentes permanentes (y transitorios) y contratados. Discrimina por escalafones	No identifica niveles salariales. No agrupa por categorías	
Presupuestaria	Ejecuciones Presupuestarias anuales (Oficina Nacional de Presupuesto) SH	Informa sobre montos globales y cargos físicos aprobados	No está pensada como información específica de recursos humanos	
	Cuenta de Inversión (CI)	La CI permite contextualizar el rubro remuneraciones dentro del conjunto del Sector Público Argentino (SPA) (Nación, Provincias, Municipios) y del PBI.		

Tabla 4: Sector Público Argentino 2002. Gastos seleccionados como porcentaje del PBI.

	Administración Pública Nacional					Provincias y Ciudad de Buenos Aires	Municipios	Total
	Administración Nacional	Empresas Públicas Nacionales	Fondos Fiduciarios	Otros Entes	Sub total			
gastos ctes	12,19	0,11	0,21	1,03	13,54	8,94	2,27	24,75
gastos en consumo	2,63	0	0,03	0,4	3,06	6,98	2,12	12,16
remuneraciones	1,95	0	0	0,32	2,27	5,79	1,45	9,51

Los regímenes jurídicos que regulan los sistemas de servicio civil (en América Latina) pueden agruparse en torno a dos posibilidades extremas: a)

vigencia de un régimen jurídico-básico o escalafón general único para la totalidad del personal del ámbito jurisdiccional considerado (v.g. administración

²⁵ Creado por el Decreto N° 645/95; obtiene la información de los sistemas de liquidación de haberes de cada organismo incluido en el Presupuesto.

pública nacional, estadual o municipal), que incluye normas relativas a los derechos, deberes y carrera administrativa del servidor público (ingreso, promociones, remuneraciones, evaluación del desempeño, capacitación, etc.); y b) heterogeneidad y multiplicidad de regímenes de personal, determinados por la búsqueda de condiciones laborales más favorables para diferentes grupos, estratos o tipos de personal, en los que los criterios técnicos quedan supeditados a consideraciones ad-hoc.

En la mayoría de los casos coexisten, por un lado, un régimen jurídico básico o escalafón general para una parte más o menos considerable del personal del ámbito jurisdiccional considerado y, por otro, diversos regímenes para el personal que desempeña ciertas funciones especializadas (v.g. militar, policial, educativo, de salud, del servicio exterior, de investigación científica).

Señala, asimismo que “Existen muy diferentes modalidades para establecer la juridicidad de las condiciones de trabajo, empleo y salarios de los empleados públicos, incluyendo desde normas básicas de cumplimiento obligatorio hasta mecanismos de negociación colectiva...”

Tomando en cuenta el caso específicamente argentino, si se presta atención al régimen legal que regula el empleo público en el estado nacional, podrá observarse que, efectivamente, no existe un único ordenamiento normativo que contenga al conjunto de los agentes de la administración pública. Asimismo, debe señalarse que no se cuenta con una única normativa de regulación de las relaciones laborales. Esto en buena medida se debe a las heterogeneidades propias de la administración pública.

Las antiguas empresas estatales, dada su particularidad, se regían por la ley de Contrato de Trabajo y por la ley de Convenciones Colectivas de Trabajo 14250, propia del sector privado. A esta modalidad se agregaron también en su oportunidad la ex DGI, la ex ANA (hoy reunidas en AFIP, pero conservando sus convenios particulares) y más recientemente la ANSES. Por su parte, el núcleo de la administración (básicamente las jurisdicciones ministeriales) estuvo regido durante años por normas de carác-

ter no convencional. Esta práctica se sustenta en la tradición administrativista que identifica al personal de la administración pública más en su carácter de servidor público (funcionario) que de empleado – trabajador. La firma por parte del gobierno argentino de diferentes convenios internacionales²⁶ de protección del empleo público, llevaron a un cambio de esta concepción, dando lugar al dictado de nuevas normas más adaptadas al modelo contractual de las relaciones laborales dentro del estado (ley de empleo público, 25164 y ley de convenciones colectivas del sector público, 24185).

La tabla 5 presenta la variedad normativa en el ordenamiento del empleo público nacional y el alcance del régimen de negociación colectiva.

De esta manera, por decisión unilateral del Estado (a través de la norma de creación) o como resultado de negociaciones específicas, han surgido diversas formas de encuadramiento laboral que no facilitan el desarrollo de una política de recursos humanos homogénea.

A esto se le agrega que existe una gran diversidad de regímenes escalafonarios. La información brindada por la DNOySSP permite identificar la existencia de 55 agrupamientos escalafonarios, cuantitativamente muy heterogéneos.

Cabe destacar que la mayor parte de los agrupamientos escalafonarios más numerosos corresponde a los sectores de defensa y seguridad. Esto permite ver, a su vez, que el 50 por ciento de los cargos de la APN pertenece a defensa y seguridad, quedando el resto para cargos civiles. Tabla 6.

Una de las consecuencias de la dispersión escalafonaria es la baja intercambiabilidad de los agentes de la administración pública. Si bien esta cuestión da lugar a debates en torno a su legitimidad y eventual desconocimiento de derechos laborales, lo cierto es que el Estado no cuenta con instrumentos idóneos que le permitan reasignar personal en función de la reformulación de sus metas y objetivos, a la vez que los intentos en esa dirección sufren restricciones culturales importantes, legitimadas por las fronteras escalafonarias.

²⁶ Por ejemplo, el Convenio N° 154 de Fomento de la Negociación Colectiva de la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

Tabla 5: Régimen laboral del personal del Poder Ejecutivo Nacional (Cargos Civiles).

REGIMEN LABORAL		Régimen de negociación colectiva			Porcentaje
		LEY 24185 SECTOR PUBLICO	LEY 14250 SECTOR PRIVADO	NO CONVENCIONADO	
FUERA DE LA LEY 25164	EXTRAES- CALAFONARIO			AUTORIDADES SUPERIORES y otros	4,26
	OTROS			SERVICIO EXTERIOR DE LA NACION y otros	
LEY DE EMPLEO PUBLICO 25164		SINAPA, CONICET, INTA, otros		P.CIVIL F.A. y otros	62,14
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO 20744		E.N.R. ENERGÍA NUCLEAR, CNC, CNRT, otros	DGI, ADUANA, ANSES, otros	C.N. ENERGIA ATOMICA y otros	32,97
OTRAS MODALIDADES				CITEFA, otros	0,63
PORCENTAJE		41,49	29,55	28,96	100,00
CARGOS CIVILES PRESUPUESTADOS PARA 2000=114935					

FUENTE: Eduardo Salas y María Amalia Duarte de Borman (2001)

Tabla 6: Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero. Distribución Escalonaria (Selección) - Septiembre 2003.

Escalafon	Agentes	Porcentaje
Personal Militar de las Fuerzas Armadas	77.613	31,32%
Personal de Seguridad y Defensa de la Policía Federal	34.340	13,86%
Personal del Sinapa Decreto 993/91	24.329	9,82%
Personal Civil de Las Fuerzas Armadas	20.679	8,35%
Personal de Seguridad y Defensa de la Gendarmería Nacional	17.747	7,16%
Personal de Seguridad y Defensa Prefectura Naval Argentina	14.382	5,80%
Personal de La Dirección General Impositiva	14.054	5,67%
Personal de Seguridad y Defensa del Servicio Penitenciario Federal	8.130	3,28%
Otros Escalafones	36.511	14,73%
Total	247.785	100,00%
Contratados	16.755	

Fuente: S.H. DNOySSP (2004)

Respecto a la política salarial, tomando como base información brindada por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) puede observarse que la estructura salarial conforma una pirámide con una am-

plia base hasta los mil pesos (49.7 por ciento), con una leve reducción porcentual hasta los 2 mil pesos (41,30 por ciento), quedando sólo un 9 por ciento entre los 2 mil y más de 6 mil pesos. Figura 1.

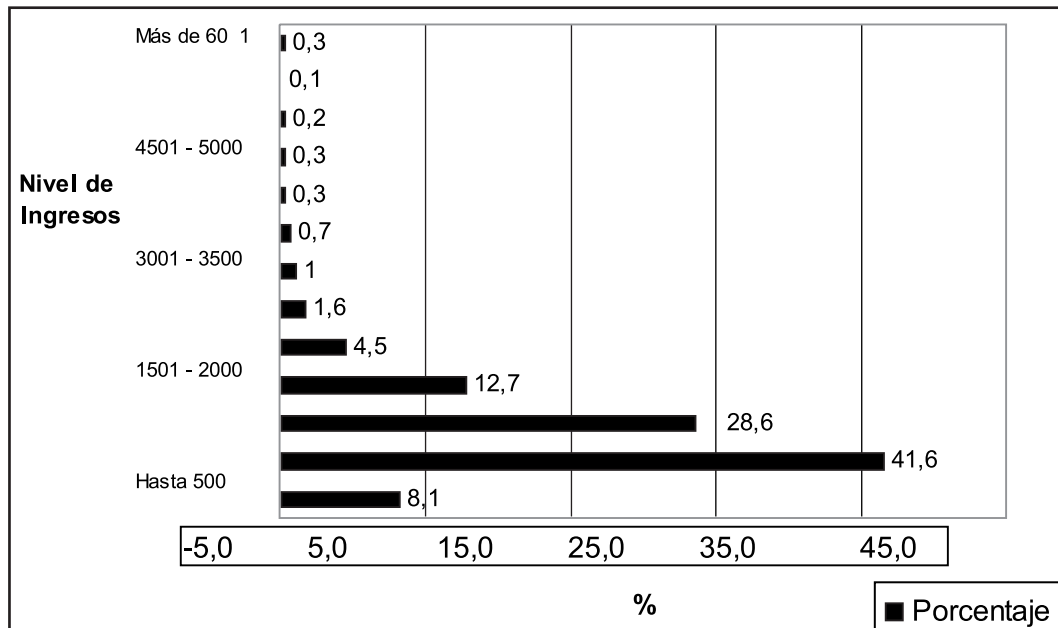


Figura 1: Nivel de ingresos en la APN (en porcentaje).

Esto estaría indicando que, más allá de la discusión sobre el nivel salarial en el sector público, lo más relevante se relaciona con la concentración de altos ingresos en favor de un porcentaje reducido de agentes.

ÓRGANOS DE REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

De acuerdo al trabajo de Oszlak (2001), se identifican algunas tendencias básicas en cuanto a las responsabilidades institucionales para fijar políticas y directivas en materia de función pública, las que pueden estar más o menos centralizadas, según alguna de las siguientes modalidades:

- a) Existencia de un órgano central y unidades descentralizadas que dependen funcionalmente del mismo;
- b) Existencia de un órgano central, sin unidades descentralizadas en las diferentes instituciones;
- c) Inexistencia de un órgano central: cada institución ejecuta las políticas y normas vigentes.

Cada uno de estos sistemas presenta venta-

jas y desventajas. En general, los sistemas del tipo a) permiten homogeneizar la aplicación de normas y criterios para administrar los diferentes aspectos que incluye la gestión de las personas: concursos, promociones, licencias, embargos, remuneraciones, evaluación de desempeño, capacitación, etc. Pero su funcionamiento exitoso depende del grado de articulación que consiguen establecer en la práctica con unidades descentralizadas con las que, generalmente, sólo mantienen una relación funcional y no jerárquica. Por otra parte, una mayor centralización tiende a asociarse con una mayor rigidez en la aplicación de las normas y estándares, lo cual puede a veces restar flexibilidad a la gestión por no tomar en consideración algunas especificidades propias de los diferentes organismos.

Como se ha señalado en páginas anteriores el órgano rector de la política de recursos humanos en la APN es la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública, en el área de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Cabe señalar que esta es una función tradicional del área, ya que aún con cambios de denomi-

nación viene ejerciendo esta función desde décadas atrás. El concepto de órgano rector surge con el Plan de Modernización del Estado (del que se hará mención más abajo) en consonancia con el espíritu de la Ley 24156, tratando de adecuarse a los principios de centralización normativa y descentralización operativa en las políticas estatales.

Su responsabilidad primaria, de acuerdo con el Decreto 624/2003 es “Asistir al Subsecretario de la Gestión Pública en el diseño e implementación de las políticas de modernización del estado, en lo relativo al desarrollo y administración estratégica de los recursos humanos, con el propósito de reclutar efectiva y eficientemente, gerenciar y retener una fuerza de trabajo de alta calidad y diversidad técnica y asegurar el desarrollo personal y profesional de quienes la integran.”

Sin embargo, y sin pretender con esto agotar la cuestión, pueden señalarse un par de cuestiones en las que la ONEP no ha logrado consolidar su rol de órgano rector. Por un lado, ha centrado buena parte de su atención en la problemática específica del SINAPA, particularmente aquella relacionada con los efectos en la carrera de los agentes de la Capacitación y la Evaluación de Desempeño.

Por otro lado, ciertos aspectos de la “administración de personal” en buena medida han sido “cedidos” a la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público de la Secretaría de Hacienda, en la órbita del Ministerio de Economía y Producción. Esto se manifiesta particularmente en la organización de la base de datos del personal de la APN, el Sistema Integrado de Recursos Humanos, diseñado por esta dirección nacional, lo que genera efectos sobre la calidad de la información manejada por ambas áreas. Asimismo, la obligación que tienen los sectores de brindar información a la DNOSSP, le asigna a esta Dirección Nacional un recurso adicional que le permite ejercer autoridad respecto de la gestión de recursos humanos.

La Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, tiene como responsabilidad primaria “Analizar, coordinar y fiscalizar la elaboración de niveles salariales y sistemas de remuneraciones del Sector Público Nacional, en el marco de la po-

lítica salarial establecida por el GOBIERNO NACIONAL. Participar en el desarrollo, coordinación y ejecución del Sistema Integrado de Información Física y Financiera en la parte correspondiente a los recursos humanos y salariales. Atender las tareas de apoyo técnico y administrativo necesarias para el funcionamiento de la COMISION TECNICA ASESORA DE POLITICA SALARIAL DEL SECTOR PUBLICO”, de acuerdo a lo que surge de la información brindada por la página web del Ministerio de Economía y Producción.

Por otra parte, es esta área la responsable de poner en práctica el SIRHu (Sistema Integrado de Recursos Humanos) que tiene por finalidad sistematizar y homogeneizar la información sobre recursos humanos producida por las distintas jurisdicciones y entidades de la APN.

El Sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos (SIRHU)

El Sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos (SIRHU) surge del Decreto N° 645 del 4 de mayo de 1995 y la Resolución N° 222/95 de la SECRETARIA DE HACIENDA. A partir de allí comenzó la formación de una PLATAFORMA MINIMA DE INFORMACION SALARIAL PRESUPUESTARIA, a partir de los datos existentes en los sistemas liquidadores de haberes de la Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional, los que deben ser entregados con cada orden de pago de haberes, cuyo gasto se impute al Inciso 1-Gastos en Personal del Presupuesto vigente.

Hay un conjunto de datos mínimos requeridos para la citada Plataforma, los que se incorporan a la base de datos del Sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos (SIRHU) en su Oficina central - DNOySSP, para su procesamiento. En este sentido, la Plataforma Mínima constituye un avance en el desarrollo del mencionado Sistema Integrado ya que posibilita contar con los datos necesarios para la operación de las prestaciones previstas en el SIRHU.

El menú de información requerido a los Organismos fue diagramado en función a la disponibilidad de datos existente en los sistemas liquidadores

institucionales que, por otra parte, son suficientes para llevar a cabo análisis ocupacionales, salariales, presupuestarios y organizativos, a través de procesos adecuados. En tal sentido, desde la visión de la DNOySSP se señala que no se requirieron datos de funciones asociados a los cargos que ocupan los agentes debido a la inexistencia de un nomenclador único de las mismas en la APN.

Conceptualmente la Plataforma Mínima capta la información de las unidades físicas de cargos y horas de cátedra ocupadas y los precios (fijos y variables) pagados a cada agente que ocupa dichas unidades, dentro de la dotación de una estructura organizativa, cuyo gasto se atiende por las partidas presupuestarias del objeto del gasto en la red programática.

Dentro del modelo de sistemas locales y centrales, la Plataforma Mínima representa, por su nivel de agregación, un sistema de recursos humanos central, alimentado por oficinas locales, corporizadas en los liquidadores de haberes de cada Jurisdicción/Entidad que lo alimentan en forma periódica.

La Figura 2 muestra el circuito de circulación de información y los roles que corresponden a cada uno de los actores dentro del sistema.

Cabe señalar, por último sobre este punto que, si bien ambos organismos, (ONEP y DNOySSP) cuentan con competencias propias diferentes, la bifurcación de responsabilidades en el manejo de información sobre recursos humanos, es uno más de los aspectos que conspiran contra la genuina capacidad del Estado en su conjunto para diseñar una política de recursos humanos de relativa homogeneidad.

INNOVACIÓN EN LAS MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

A principios de la década de 1980 se dictó la ley 22140, que estableció el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Esta norma tuvo plena vigencia hasta el dictado de la Ley de Empleo Público (25164) en 1999. Los fundamentos de la ley 22140, dictada durante la última dictadura militar, hacen referencia a una cuestión que puede considerarse de interés; esto es, a la idea de "...enfocar la cuestión de

un modo mas general, fijando por ley los principios básicos propios de la función pública con el fin de lograr bases ciertas, uniformes y flexibles en su alcance y ámbito de aplicación." Esto está marcando una voluntad de generalidad e inclusión en el dictado de la norma. Este trabajo trata de mostrar cómo este objetivo está aún lejos de ser cumplido.

En segundo término, interesa destacar los cambios semánticos que se producen entre una y otra norma, ya que se genera un deslizamiento desde la idea de "Función Pública" a la de "Empleo Público" como ya se había mencionado. A tal punto, que la Ley de Empleo Público hace expresa referencia a la Ley de Convenciones Colectivas del Sector Público y establece que dicho texto no podrá ser alterado por la nueva ley:

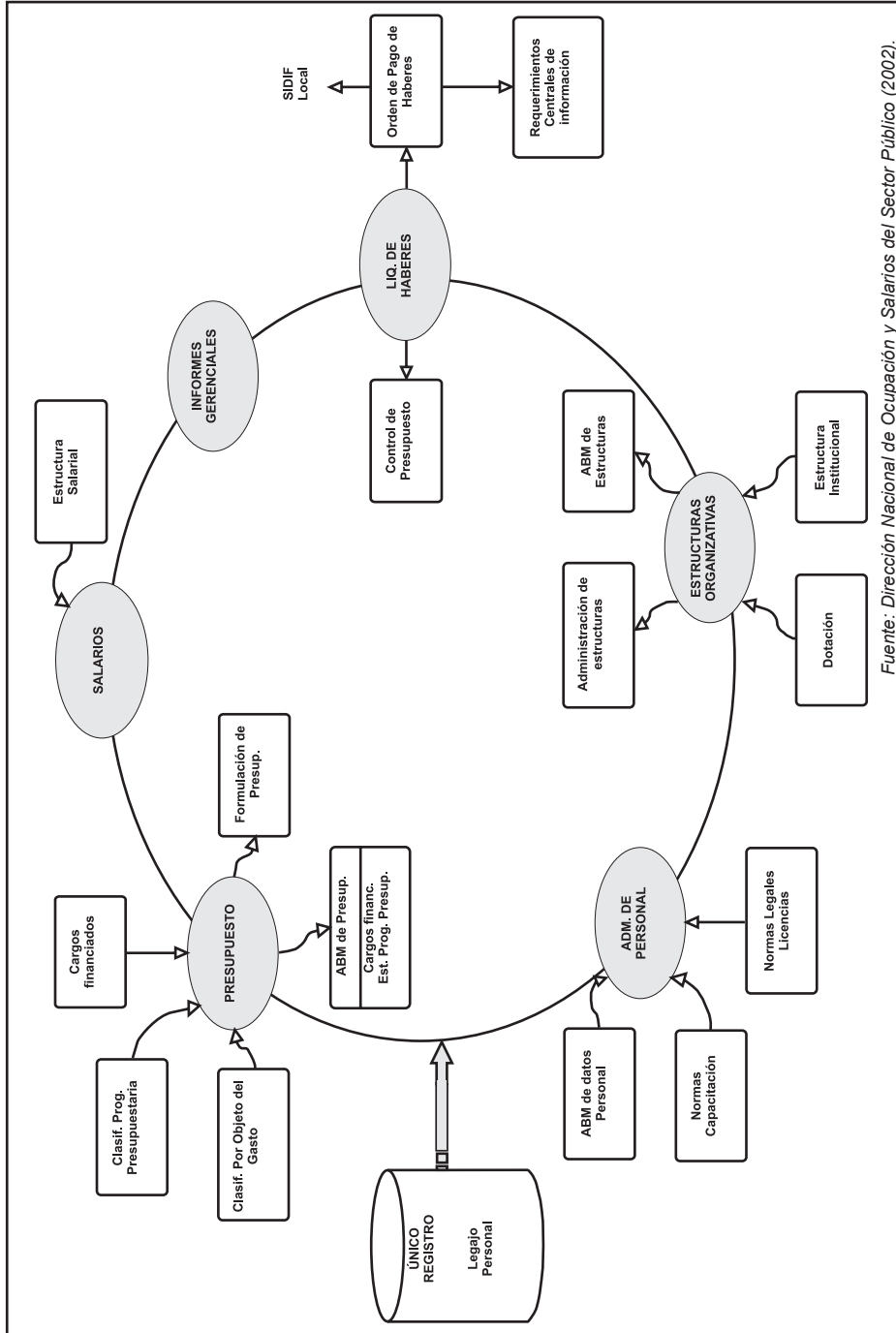
"ARTICULO 3° — Las disposiciones de la ley marco de regulación del empleo público tienen carácter general. Sus disposiciones serán adecuadas a los sectores de la administración pública que presenten características particulares por medio de la negociación colectiva sectorial prevista en la Ley 24.185..."

ARTICULO 4° — ...

En ningún caso se entenderá que las normas de esta ley modifican las de la Ley 24.185 (de Convenciones Colectivas del Sector Público)."

En 1984 se produce el primer intento significativo de modificar la modalidad de organización de los funcionarios públicos, a través de la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Este es un cuerpo específico conformado por un conjunto multidisciplinario de profesionales que brindan asistencia técnica a las jurisdicciones y organismos del Estado.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales (C.A.G.) fue creado en 1984 mediante el Decreto N° 3687 de 1984 inspirado en el modelo francés de la Ecole Nationale d'Administration (ENA). El espíritu que guió su creación fue el de producir un impacto positivo en la gestión a través de la actuación de funcionarios capacitados para la alta administración y que además mostrasen vocación democrática y de servicio hacia los destinatarios de las acciones del Estado: la sociedad.



Fuente: Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público (2002).

Figura 2

La necesidad de proveer funcionarios especialmente formados para el desempeño dentro de la estructura pública se gestó al evaluar que la educación universitaria no generaba por sí misma los perfiles necesarios. También resultaba adecuado que aquellos funcionarios que ya estaban trabajando en la Administración tuviesen la oportunidad de avanzar en el desarrollo de su carrera. Por eso, las convocatorias estuvieron abiertas a quienes provenían del sector privado y también a quienes ya se desempeñaban en la Administración. Debe aclararse, sin embargo, que después de cuatro convocatorias, el ingreso al cuerpo ha quedado interrumpido, quedando circunscripto a poco más que 160 miembros, habiendo llegado al extremo, como se señaló previamente, de promover el retiro voluntario de sus agentes en el año 2000.

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) nació con el Decreto 993/91 y puede entenderse como un proyecto sistemático de desarrollo de recursos humanos, ya que incluye mecanismos de selección, promoción, evaluación de desempeño y capacitación. Su aprobación implicó la derogación del anteriormente vigente escalafón del personal de la Administración Pública Nacional regulado por el Decreto 1428 del año 1973.

El objetivo explícito de su creación fue dotar de mayor profesionalidad a la Administración Pública. Así, en los considerandos del decreto se establecían algunos principios como los siguientes:

- a) un reordenamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos.
- b) armonizar la normativa con los esquemas adoptados por los países más avanzados en la materia, consagrando en su articulado la diversidad de institutos propios de la carrera administrativa basada en modernas técnicas de gestión gerencial y profesionalización en todo su desarrollo.
- c) superar las falencias existentes en el actual desa-

rollo de la carrera administrativa, dado que incluye reglas tendientes a jerarquizarla y a crear incentivos reales.

- d) garantizar un inmediato restablecimiento de las responsabilidades administrativas en todos los niveles.

El SINAPA busca superar el procedimiento tradicional de promoción (y consecuente mejora salarial) que dependía fundamentalmente de la antigüedad laboral, por un desarrollo de la carrera administrativa, basado en Niveles (relacionados con el cumplimiento de requisitos de formación) y Grupos (basados en la capacitación y la evaluación de desempeño). Este sistema es complementado por dos instrumentos de polémica aplicación: los concursos y el ejercicio de funciones ejecutivas. Sin embargo, al cabo de diez años de experiencia, no queda claro que el proceso de promoción aplicado no sea más que una forma sofisticada del cuestionado ascenso por antigüedad.

Respecto de los requisitos de formación, se observa que el SINAPA unifica bajo el mismo concepto a los títulos universitarios y terciarios, a fin de acceder a los niveles superiores (A y B). A esto se le agrega que, en el caso del nivel B, este requisito puede ser reemplazado con 10 años de experiencia laboral "atinente a las funciones". Asimismo, para acceder al nivel D se establece como requisito contar con el ciclo básico secundario, que en la actualidad no tiene valor académico y laboral.

El procedimiento de reencasillamiento que se aplicó para ubicar a los agentes de la APN en el sistema, si bien se realizó una única vez, facilitó el acceso a los niveles A y B a agentes que no reunían la formación requerida para los niveles y, a su vez, produjo el encasillamiento de la mayor parte de los profesionales en el nivel C. Como resultado adicional, al mantenerse el congelamiento de vacantes, estos profesionales han continuado en tal nivel hasta la fecha.

En lo que respecta al nivel profesional (o de estudios), se observa que la situación descripta redundaba en situaciones como las que se presentan a continuación²⁷:

²⁷ La información que se brinda a continuación se obtuvo del muy buen trabajo publicado por la ONEP "Boletín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) Decreto N° 993/91(t.o. 1.995). Informe de Situación al 31 de diciembre de 2.002." Julio 2003.

- El 16 por ciento de los agentes con nivel A no son profesionales (más un 4.2 por ciento con nivel de estudios terciarios).
- En el nivel B este porcentaje se eleva al 28 por ciento (más un 5.9 por ciento con nivel de estudios terciarios).

En ambos casos, se observa que los que no cuentan siquiera con título secundario superan levemente el 4 por ciento. Tomando en cuenta la información disponible, se observa la siguiente distribución por niveles:

Como se observa, la mayor parte de los agentes del sistema pertenece a las categorías más bajas, relacionadas con niveles de responsabilidad técnico laboral de baja complejidad, lo que no se corresponde con la profesionalización de la administración, objetivo de la creación del SINAPA. Tabla 7.

Tabla 7

Nivel	Agentes	Porcentaje	% Agregado
A	689	2.9	38.7
B	2211	9.3	
C	6288	26.5	
D	7899	33.3	61.3
E	6020	25.4	
F	604	2.6	

Si se analiza históricamente esta información, surgen algunos datos interesantes. En primer lugar, en los años de vigencia del SINAPA, ha ingresado un 19.5 por ciento de la planta. Esto confirma lo señalado respecto al escaso reemplazo de personal en la APN.

Observando detenidamente la información se verá que el 17 por ciento de los agentes ingresados en el sistema desde la vigencia del SINAPA tiene nivel de estudios primario. Si se agregan los datos se llega a que el 20 por ciento no tiene estudios secundarios. Finalmente, el 66 por ciento de los ingresados en el periodo no cuenta con estudios universitarios. Tabla 8.

Tabla 8: Personal SINAPA con hasta 9 años de antigüedad x nivel de estudios.

Primarios	17.36%	66.07%
CBS	3.29%	
Secundarios	37.83%	
Terciarios	7.58%	
Universitarios y Posgrado	33.93%	
Total	4538	

Esto refuerza lo señalado anteriormente sobre la baja profesionalización del SINAPA y puede tener causas combinadas. Por un lado, los salarios que ofrece el sistema no son muy atractivos para los profesionales²⁸. Por otra parte, las gestiones estatales han prestado poca atención al reclutamiento y promoción de profesionales dentro de la administración.

Si bien al momento de su creación, el SINAPA surgía como un nuevo paradigma orientado a la modernización de la gestión de recursos humanos en el Estado, no logró transformarse en un modelo para el conjunto de la APN. Aunque comprende un núcleo importante de agentes vinculados directamente con las áreas de formulación de políticas (fundamentalmente, las jurisdicciones ministeriales), su modalidad de organización no ha sido replicada en otros sectores de la Administración Pública e, incluso, en sectores muy significativos de la APN, en cuanto a número de agentes y relevancia de la función, como es el caso de la AFIP, la estructura escalafonaria responde a principios muy diferentes, de carácter más tradicional.

Su aplicación dio lugar al desarrollo de organizaciones y tecnologías específicos (capacitación, evaluación de desempeño, concursos) que, además de generar procesos bastante complejos, se centraron exclusivamente en los agentes del sistema, sin contemplar los requerimientos de desarrollo de agentes de otras áreas de la administración, por lo que éstas definieron en forma autónoma sus estrategias de desarrollo de recursos humanos.

Podría decirse que el SINAPA es una propuesta que quedó a mitad camino, ya que no logró

²⁸ Salario de ingreso Nivel C Grado 0 =: \$980, más adicional por mayor capacitación \$245.

una genuina modernización de los recursos humanos del sector público y no generó un efecto demostración sobre otras áreas de la administración.

Segunda Reforma del Estado

En coincidencia con los planteos que venían siendo formulados por el Banco Mundial respecto de la necesidad de una "segunda etapa de reformas" (en el entendido que el proceso de privatizaciones realizado a partir de 1989 había sido una exitosa "primera etapa") el gobierno argentino puso en marcha en 1996 la denominada Segunda Reforma del Estado que se suponía, ponía su acento en las reformas internas de gestión.

Los objetivos explícitos de la norma legal que le dio marco (Ley 24629. De La Reorganización Administrativa. Capítulo II)²⁹ son similares al Programa de "reinención del gobierno" norteamericano:

- Orientación al ciudadano;
- Responsabilidad por resultados;
- Contratos por objetivos;
- Definición de estándares (benchmarks);
- Incentivos al desempeño;
- Capacitación permanente y
- Mayor transparencia de la gestión pública.

En la práctica, esta norma dio como resultado la creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, cuya tarea principal consistió en "...comunicar los niveles de reducción o reestructuración específicos de las plantas de personal para cada Ministerio, Secretaría de la Presidencia de la Nación y Organismo centralizado o descentralizado de la Administración Pública Nacional, en línea con los roles asignados al Estado Nacional, las pautas programáticas establecidas en el cuerpo nor-

mativo de la primera etapa de la reforma del Estado y la organización básica que se apruebe en cumplimiento del Decreto (558 de 1996)". Figura 3.

Los cuadros anteriores muestran cómo las drásticas políticas de reducción de unidades de organización (independientemente de la justicia de sus objetivos) son rápidamente abandonadas y vuelven a las situaciones previas. Tal es el caso de las drásticas reducciones estructurales de los años 1991 y 1996.

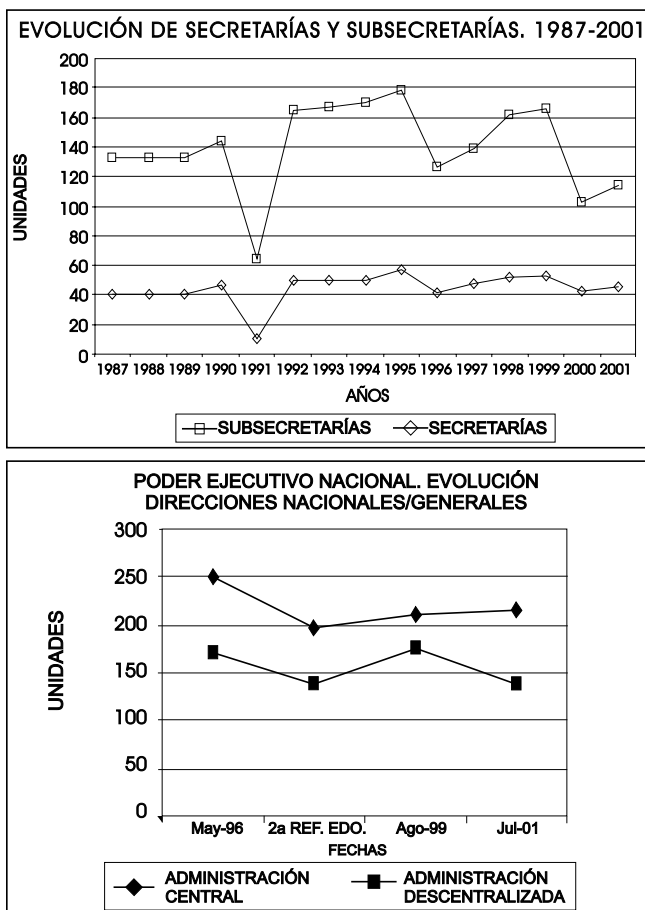


Figura 3

²⁹ Esta norma general fue reglamentada por los Decretos 558/96 (Reforma del Estado) y 660/96 (Cambio de Estructuras).

Así, los resultados concretos de la Segunda Reforma del Estado guardaron escasa relación con sus ambiciosos objetivos, ya que buena parte de las reformas planteadas (reestructuraciones, racionalización de las plantas de personal, introducción de tecnologías, profesionalización de la función pública, cambios culturales, desburocratización) continúan siendo asignaturas pendientes.

*Plan de Modernización del Estado*³⁰

Este plan, puesto en marcha en el año 2000, perseguía entre sus objetivos implantar la gestión por resultados en las organizaciones de la Administración Pública Nacional y fortalecer las capacidades institucionales mediante la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos

Este objetivo se formulaba con la aspiración de lograr una administración pública al servicio del ciudadano, con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados, capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social y orientada a establecer un marco de paridad e igualdad entre la Administración y la gente.

Entre las principales “Transformaciones Transversales” que se proponía, se identifica la relacionada con la gestión del capital humano. Esta partía de un diagnóstico muy crítico de la gestión de los recursos humanos hasta ese entonces (incluyendo al mismo SINAPA) que señalaba la ausencia de prácticas tales como “la evaluación del desempeño sobre la base del mérito, el reconocimiento de incentivos, la promoción condicionada por la calificación y la capacitación y no por la antigüedad, la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad ...”

Asimismo, sustentando un punto al que se ha hecho mención más arriba se hacía referencia a que “El empleo público sigue siendo vulnerable al patronazgo político, la evaluación minimiza el conflicto a través de la equiparación más que del reconocimiento de méritos, la promoción opera automáticamente por el transcurso del tiempo y los sistemas salariales preservan conquistas de escalafón, sin crite-

rios que justifiquen regímenes y tratamientos dispares para situaciones semejantes.”

Según el criterio propuesto por los formuladores del plan, un déficit que ha caracterizado a la administración pública radica en la gestión de los recursos humanos. En consecuencia, se dirá, “Llegó la hora de asegurar una adecuada gestión integrada del capital humano de la Administración mediante la articulación de los diversos sistemas que hacen a su efectivo gerenciamiento de acuerdo con los lineamientos del nuevo modelo de gestión y responsabilizando a los agentes por sus acciones y resultados mediante mecanismos de incentivos.” En línea con esto, se busca que el Plan Nacional de Modernización del Estado ponga en marcha una serie de acciones que apunten a profesionalizar y dignificar el papel de los trabajadores del sector público.

A este fin se proponían algunas líneas de trabajo, entre las que cabe destacar la actualización, revisión y modernización de los convenios colectivos de trabajo de la administración pública; la aplicación de “premios y castigos a través de la promoción e incentivo de los mejores agentes por sus resultados y la separación de quienes no estén a la altura de sus responsabilidades; la reglamentación de las relaciones laborales del sector público nacional. Asimismo, se propone el desarrollo de regímenes de carrera y profesionalización sustentados en el mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública, la igualdad de oportunidades y el creciente fortalecimiento de las competencias laborales de los agentes.

También se señala la necesidad de definir un Nomenclador General de Funciones y Posiciones de Trabajo elaborado bajo un enfoque de gestión por competencias y definición de perfiles y exigencias básicos para la mayoría de los puestos de trabajo.

Es interesante señalar que el diagnóstico implicaba un cuestionamiento a la aplicación del SINAPA, a tal punto que se le formulaban críticas similares a las que habían dado origen a la aplicación de este nuevo régimen escalafonario en la APN.

Sin embargo, también en este caso, los logros

³⁰ La norma estructurante de este plan fue el Decreto 103/2000.

fueron escasas, ya que primó una perspectiva tecnocrática en un contexto de ausencia de liderazgo político y de objetivos globales de gestión. Esto lleva a que aún pueda afirmarse que los objetivos de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones públicas sigue siendo una tarea pendiente.

Si bien a lo largo de los años siguientes se dictaron normas específicas sobre distintos tópicos de la gestión de recursos humanos, dentro del periodo de análisis (hasta 2003) no ha surgido una propuesta sistemática de relevancia equivalente a las señaladas en las páginas anteriores. A esto cabría agregar que, en la medida en que entró en crisis el modelo de gestión del estado aplicado a partir de la década de 1990, ocurrió algo equivalente con la gestión de recursos humanos. Así como se tiende a repensar el rol del Estado ante la sociedad, han entrado en debate las modalidades de intervención y las formas y tipos de relación laboral entre el estado y sus empleados.

LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

–No los rechazamos, pero no buscamos especialmente contadores –dijo–. Queremos gente con una excelente formación académica, y sobre todo tipos inteligentes.

–¿Inteligentes?

–Pueden ser matemáticos, musicólogos e historiadores. La clave es que sean capaces de pensar. Y que tengan la voluntad de defender al Estado. Quizás ganen mucho menos que en la actividad privada, pero se ven animados por ese objetivo de servir a los ciudadanos y, además, sienten que su trabajo es más interesante que el de un burócrata de una consultora privada. (reflexiones de Iain Johnston, miembro de la NAO –Gran Bretaña) publicado por Martín Granovsky en Página 12. 24 de Octubre de 2003.

ALGUNOS DATOS BÁSICOS

Como se ha señalado en los apartados anteriores, la creación de la Auditoría General de la Nación como un capítulo específico dentro de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24156) se inscribe en un proceso de reforma integral del Estado, característico de la década de 1990.

Recordando lo señalado previamente respecto del artículo 117 de la mencionada ley, puede decirse que el principal objetivo de la AGN se centra en el ejercicio del control externo posterior de la Administración Pública Nacional y es legítimo identificar a este objetivo como el que da sentido a su funcionamiento y organización.

Lo anterior implica destacar el cambio en el sesgo del control que se produce a principios de la década de 1990, ya que se pasa de un sistema centrado fundamentalmente en el cumplimiento normativo y ejercido con carácter previo y concomitante, propio Tribunal de Cuentas de la Nación y entidades similares, al modelo de control posterior y orientado al análisis de los resultados de la gestión, con la consiguiente transferencia de las responsabilidades del control previo a la propia administración. De esta manera, el control pasa a entenderse como un sistema integral e integrado que alcanza al conjunto de los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional y que incluye la perspectiva de la auditoría de gestión y no únicamente los aspectos financieros y de regularidad.

Cabe destacar, por otra parte, que esta nueva modalidad de control es ejercida por la AGN en su carácter de órgano técnico dependiente del Congreso de la Nación³¹ a lo que se agrega que el universo ba-

³¹ Si bien la AGN entró en funciones a partir de enero de 1993, como resultado de la Ley 24156, con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, el organismo adquirió rango constitucional, expresado en el artículo 85 de dicho texto. De acuerdo con éste, “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente de organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”

jo supervisión se amplía significativamente respecto de las experiencias anteriores.

Los cambios establecidos por la Ley de Administración Financiera y por la Constitución Nacional (art. 85), en los principios y organización del control público, exigen que el diseño estructural del organismo de control externo sea acorde con los objetivos perseguidos. Esto significa generar un tipo de organización orientada al ejercicio del control y que promueva en su personal el desarrollo de un perfil profesional acorde a esa necesidad.

Esto se materializó en un armado estructural que supuso el control sobre el conjunto de organismos y entidades del Sector Público Nacional No Financiero y del Sector Financiero, los entes reguladores de servicios públicos, la auditoría del complejo conjunto de programas financiados con préstamos externos, a través del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, así como el seguimiento del conjunto de la deuda pública y el análisis anual de la Cuenta de Inversión. A esto se suma, la auditoría de los sistemas informáticos del estado y el control de la gestión ambiental de los organismos públicos. Finalmente, se incluyen las áreas dedicadas al apoyo legal y administrativo, y de control interno,

todas ellas propias de cualquier organización pública.

Un entramado tan heterogéneo requiere perfiles de profesionales en auditoría que reúnan características que no estaban muy desarrolladas hasta el momento de la creación de la AGN. Es sabido que la auditoría financiera es la materia que cuenta con mayor desarrollo tanto conceptual como procedimental, por lo que, las otras orientaciones de esta especialidad requieren un proceso de formación en la acción relativamente acelerado.

Este diseño estructural se nutre con una masa diversa de recursos humanos. En primer lugar, cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido por la Ley 24156, la AGN se hace cargo del personal del ex Tribunal de Cuentas de la Nación, a lo que se le agrega la incorporación de agentes a lo largo de los años posteriores.

La Figura 4 permite observar las proporciones vigentes en 2003 de agentes provenientes del ex TCN e ingresantes a la AGN. Como puede observarse, el personal originario del ex TNC mantiene un peso relativo importante (cerca del 40 por ciento de la planta permanente).

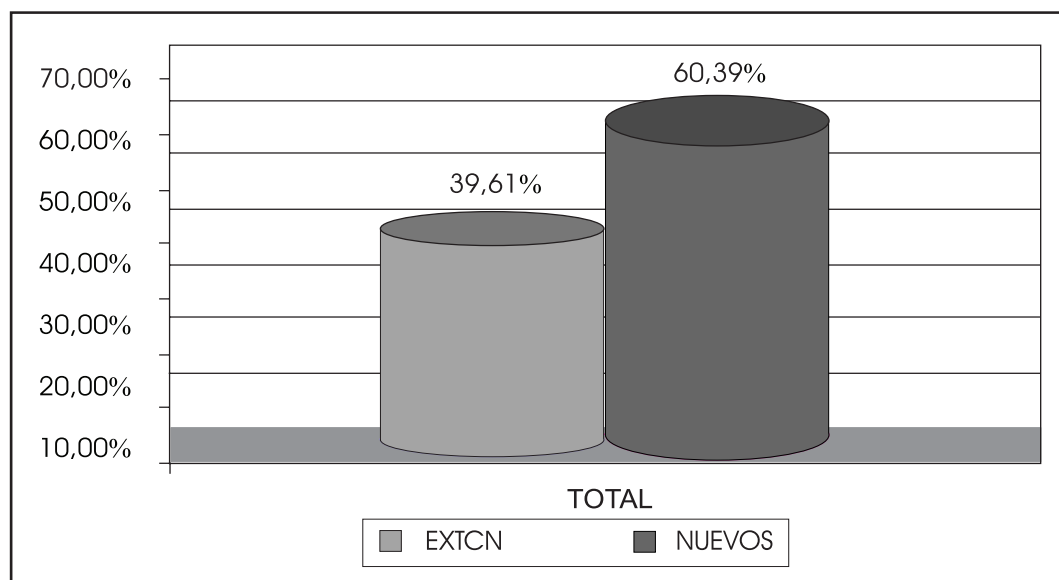


Figura 4: Auditoría General de la Nación. Proporción de Personal de Planta Permanente, según origen. 2003.

Cabe aclarar, por otra parte, que las personas que prestan servicios en la AGN lo hacen bajo distintas modalidades contractuales. En primer lugar se encuentran quienes son regidos por el Estatuto del Personal de la AGN. Estos, aun teniendo diversas formas de vinculación laboral (permanentes, no permanentes, transitorios, suplentes, de gabinete) en este trabajo serán identificados genéricamente como "permanentes". En segundo término se encuentran

quienes se relacionan laboralmente con la AGN a través de un contrato de locación de servicios ("contratados"). Finalmente, existe un agrupamiento de estudiantes universitarios ("pasantes") que, en algunos aspectos, puede ser asimilado a los contratados, aunque vínculo se establece por medio de la ley de Pasantías Educativas, N° 25165. Una visión esquemática de lo señalado se presenta en la Figura 5.

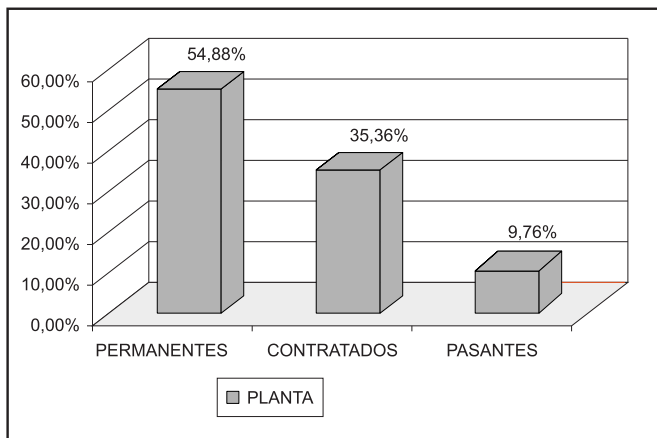


Figura 5: Auditoría General de la Nación. Distribución del Personal por tipo de Planta. 2003 (en porcentajes).

Como se observa, y pese a tratarse de un organismo de baja participación relativa respecto del conjunto de la APN, tanto en lo presupuestario como en la magnitud de sus recursos humanos, la AGN cuenta con una gama de relaciones laborales de cierta complejidad. Esto se presenta la Tabla 9.

En lo que se refiere a la asignación funcional, un conjunto de áreas de la AGN se ocupa de manera específica y directa de la generación de productos externos, o sea, de las funciones de control en los rubros señalados más arriba, otro tipo de áreas se orienta a la generación de productos organizacionales, relacionados con la planificación

de las actividades externas (áreas staff), mientras que un tercer sector se ocupa de la generación de productos internos, a través de las acciones de administración (áreas de apoyo). Analizando la distribución de personal con base en su asignación según tipo de área, puede observarse con claridad en qué medida, la asignación de personal (sumando las diferentes relaciones contractuales vigentes) privilegia las áreas de control. Figura 6.

FUERA DE NIVEL	REGIDOS POR EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LA AGN					FUERA DEL ESTATUTO	
AUDITORES GENERALES DE LA NACION	PLANTA PERMANENTE	PLANTA NO PERMANENTE	PLANTA TRANSITORIA	PLANTA SUPLENTE	PLANTA DE GABINETE	CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS	REGIMEN DE PASANTIAS

La planta regulada por el Estatuto del Personal de la AGN comprende:
1. Planta permanente: cuentan con estabilidad propia.
2. planta no permanente: corresponde a un nicho reducido de agentes, fruto de un reciente ordenamiento normativo que establece la inestabilidad en los niveles de conducción (salvando las situaciones preexistentes).
3. planta transitoria: corresponde a un conjunto, también reducido, que es designado en forma anual.
4. planta suplente: corresponde a agentes que ocupan circunstancialmente vacantes de agentes que se encuentran con licencia sin goce de haberes.
5. planta de gabinete: corresponde a agentes designados directamente por cada auditor general y que realizan tareas de asesora y asistencia a aquellos. Su vínculo con la AGN concluye automáticamente al finalizar las funciones del Auditor General que los designa o cuando este lo decida.

Tabla 9: Relacion laboral con la AGN.

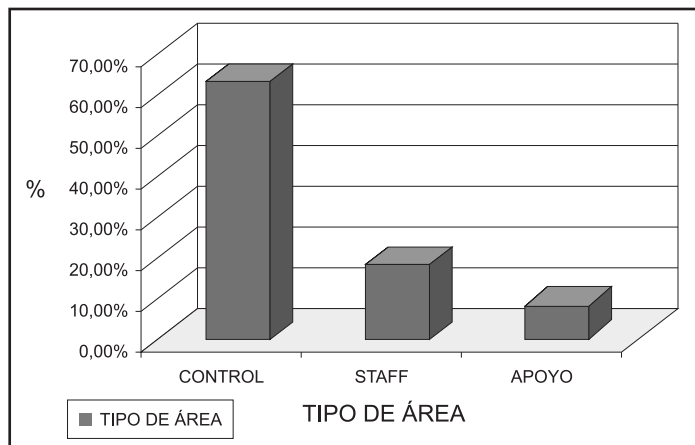


Figura 6: Auditoría General de la Nación. Distribución del Personal por tipo de Área. 2003 (en porcentajes).

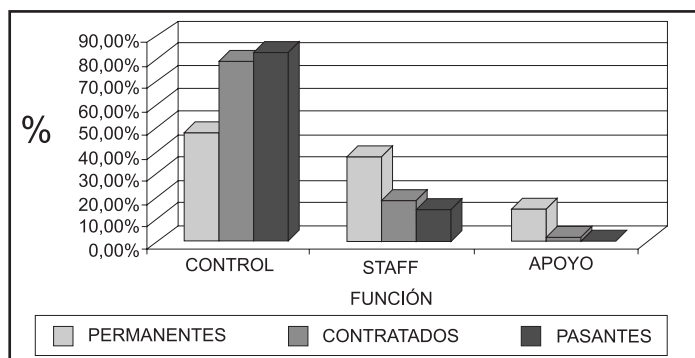


Figura 7: Auditoría General de la Nación. Distribución de la Planta por tipo de Función.

Asimismo, se puede observar en forma más específica, que el grueso del personal contratado y pasante se dedica a funciones de control, mientras que las funciones staff y de apoyo cuentan con mayor proporción de agentes permanentes. Figura 7.

En lo que hace a su distribución escalafonaria, se puede señalar que el personal de la AGN está distribuido por niveles o categorías, que se corresponden (no linealmente) con niveles de responsabilidad. Esto se presenta en la Tabla 10.

LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA AGN. RESTRICCIONES

Una vez enunciado un mapa global de los recursos humanos en la AGN, cabe detenerse en lo propuesto en la presentación, respecto al efecto que ejercen determinadas restricciones sobre el desarrollo de una política de recursos humanos. Para este caso particular hemos considerado como relevantes las restricciones técnica, presupuestaria y política. A los efectos

PLANTA	CATEGORÍA ³²	NIVEL DE RESPONSABILIDAD	PORCENTAJE
PERMANENTE	1, 2 Y 3	GERENCIAL / DEPARTAMENTAL	9,37%
PERMANENTE	4 Y 5	SUPERVISION	12,01%
PERMANENTE	6, 7, 8	EJECUCION (PROFESIONAL, TECNICO)	53,69%
CONTRATADO	B, C, D		
PERMANENTE	9, 10, 11, 12, 13 Y 14	APOYO	24,93%
CONTRATADO	H, AI, II		
PASANTE	P1, P2, P3		

Tabla 10: Auditoría General de La Nación. Distribución del Personal por Nivel de Responsabilidad según Categoría. 2003.

³² Las categorías de la planta "permanente" están definidas por el Escalafón del Personal de la AGN (Resolución N° 50/93-AGN), las categorías correspondientes a "contratados" son reguladas por la Resolución N° 40/95-AGN y sus modificatorias, mientras que las categorías correspondientes a los pasantes están establecidas por la Disposición N° 23/98-AGN. En este cuadro se han homogeneizado las categorías de permanentes, contratados y pasantes con base en la función, lo que no guarda necesariamente relación lineal con los ingresos.

del presente trabajo, se han seleccionado datos comprendidos entre 1999 y 2003 en razón de que este periodo permite acceder a información sistemática para el conjunto de recursos humanos.

Si bien estas restricciones se incluyen dentro de un número más amplio (normativas, contextuales, culturales, etc.), no todas tienen necesariamente el mismo tipo de efecto sobre cada organización pública. La Tabla 11 muestra una síntesis de cómo identificar las restricciones mencionadas.

RESTRICCIÓN TÉCNICA

Se entiende por restricción técnica aquella que, por efectos de las responsabilidades que enfrenta una organización, obliga a reclutar sus recursos humanos dentro de los perfiles específicos que faciliten el cumplimiento de los objetivos propuestos. Podrá observarse que, en ocasiones (más o menos frecuentes) el cumplimiento de esta restricción no es el esperado y, seguramente, la capacidad de la organización para cumplir sus objetivos quedará menguada. Sin embargo, no es pensable la existencia de escuelas sin maestros, hospitales sin médicos o enfermeros, bancos centrales sin contadores, economistas, actuarios, con especialización en temas financieros. En otras palabras, un alejamiento extremo de los requerimientos técnicos de una organización pública, enfrenta límites que deberán ser vistos ante cada caso específico.

La restricción técnica puede ser medida por la proporción de recursos humanos que responden a los perfiles específicamente técnicos de la organización.

La Figura 8 muestra cómo el porcentaje de profesionales universitarios de la AGN en 2003 es significativamente mayor que los correspondientes a otros niveles de estudios. Cabe aclarar que la información de este gráfico incluye como población con nivel “secundario” a la categoría de “pasantes” que, en realidad, se vincula más al perfil de los profesionales.

La Figura 9 permitirá ver dichos porcentajes desagregados y valorar el peso de los pasantes y contratados en la planta en cada nivel. Aquí se observa que porcentualmente, los universitarios son un número muy significativo tanto entre contratados como entre permanentes. Asimismo, el porcentaje de pasantes es relevante entre los de nivel educativo medio.

Si los datos anteriores son analizados a partir de cada perfil de planta, puede observarse el peso casi excluyente de los universitarios entre los contratados. En el caso de los permanentes, puede verse una distribución con mayor participación relativa de otros niveles de estudio.

Por otra parte, si se polariza la presentación,

Tabla 11

Restricción	Definición	Medición	Observaciones
Técnica	Corresponde a la identificación de requerimientos de recursos humanos a partir de los objetivos y responsabilidades de la organización.	Perfiles u orientación técnico profesional. Distribución por áreas.	La distribución por áreas puede encubrir el ejercicio de funciones administrativas en áreas de control.
Presupuestaria	Corresponde a la variación en la asignación de recursos para gastos en personal en cualquiera de sus formas.	Asignaciones presupuestarias Cuotas trimestrales. Incremento o reducción de partidas.	La lectura de las ejecuciones presupuestarias anuales puede esconder los vaivenes de la ejecución trimestral.
Política	Corresponde a la asignación de recursos humanos a partir de decisiones discrecionales.	Designaciones de personal. Rotación. Egresos.	Excluye las designaciones realizadas a través de concursos, ya que se las considera de carácter “técnico”.

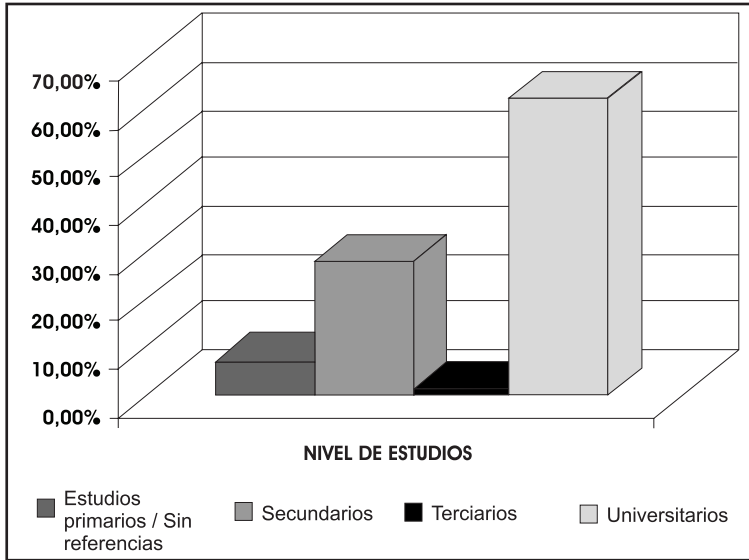


Figura 8: Auditoría General de La Nación. Niveles de estudios. Planta agregada. 2003.

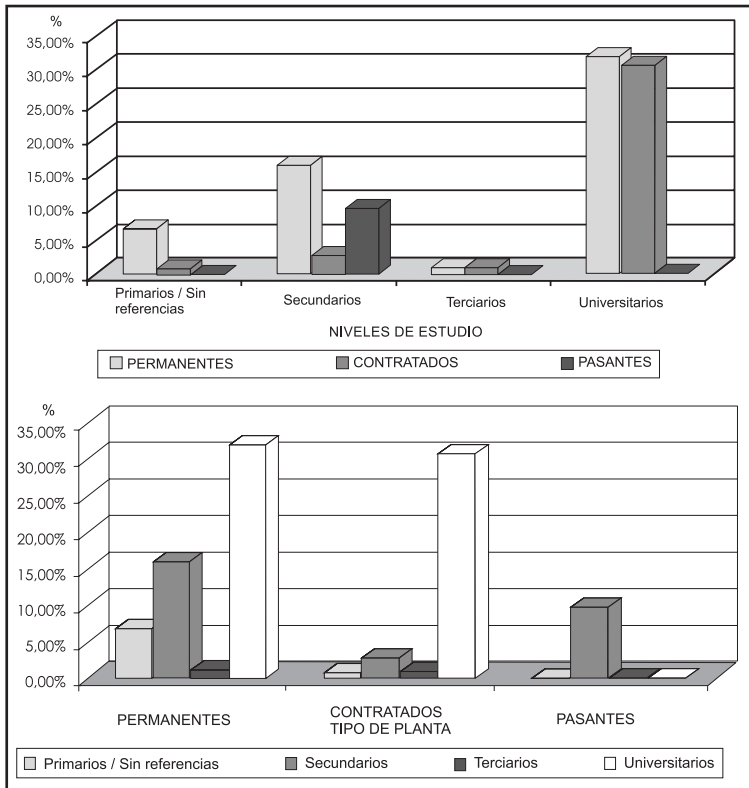


Figura 9: Auditoría General de La Nación. Niveles de estudio según tipo de Planta. 2003.

se cuenta con los elementos que se expresan en la Figura 10.

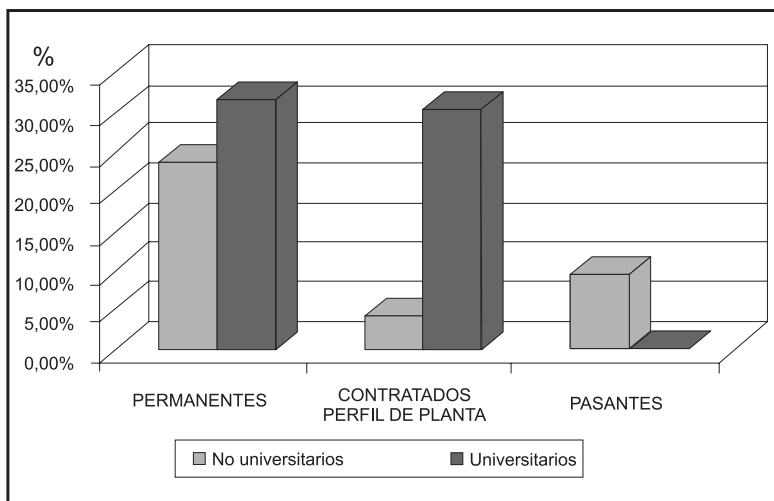


Figura 10: Auditoría General de La Nación. Distribución de Universitarios y No Universitarios según perfil de la Planta. 2003.

sitarios, aunque se observa que ambos porcentajes son diferentes según el origen. En el caso de los contratados, esta relación es de casi un noventa por ciento de universitarios, mientras que en la planta permanente esta relación es de un 57 por ciento de profesionales universitarios sobre no universitarios.

Ahora bien, si se analizan estas relaciones en forma histórica, se podrán encontrar algunas variaciones que se mostrarán en las Figuras 11, 12, 13 y 14.

Si bien el número relativo de profesionales se mantiene en la planta permanente, no ocurre así con los contratados, ya que se produce una leve baja de este perfil en beneficio de agentes con formación primaria o secundaria.

Asimismo, si se analiza en forma desagregada el tipo de planta, se puede observar la importante caída que se produce entre los pasantes. Ambos elementos estarían indicando una leve “desprofesionalización” de la planta de contratados y pasantes entre 1999 y 2003.

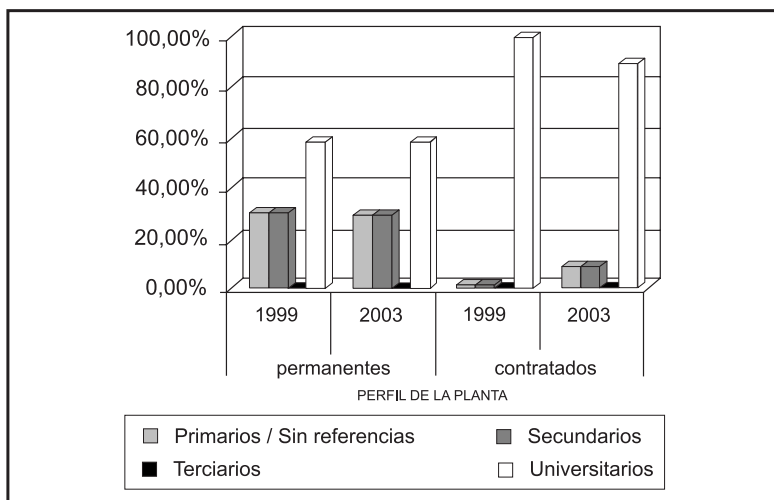


Figura 11: Auditoría General de La Nación. Agentes por Nivel de Instrucción. (1999 - 2003). No incluye pasantes.

De esta manera, se observa que el grueso de la planta, independientemente de su pertenencia (permanentes o contratados) está conformado por univer-

personal profesional por encima de un determinado rango, que está alrededor del 70% de la planta integral (permanentes y contratados).

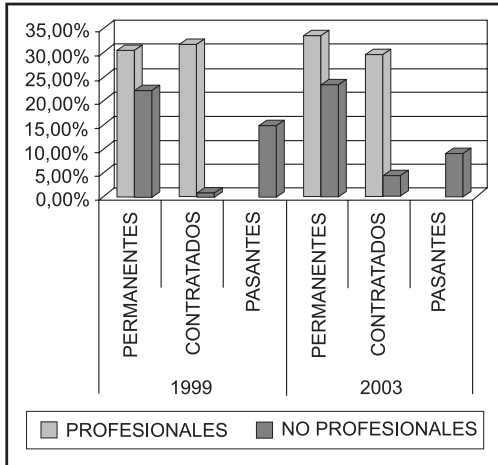


Figura 12: Auditoría General de La Nación. Distribución de Profesionales y No Profesionales por tipo de Planta (en porcentajes).

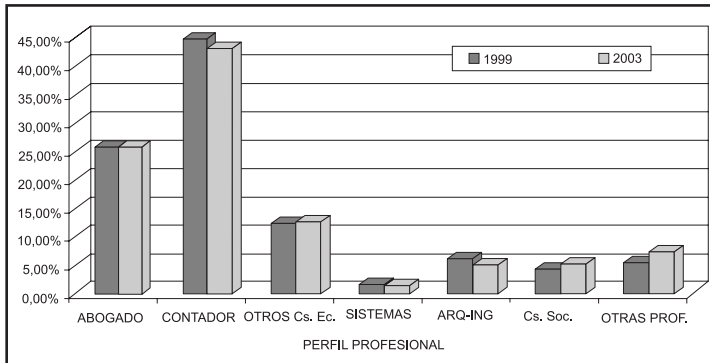


Figura 13: Auditoría General de La Nación. Agentes según profesión. (Planta agregada, incluye pasantes) 1999-2003.

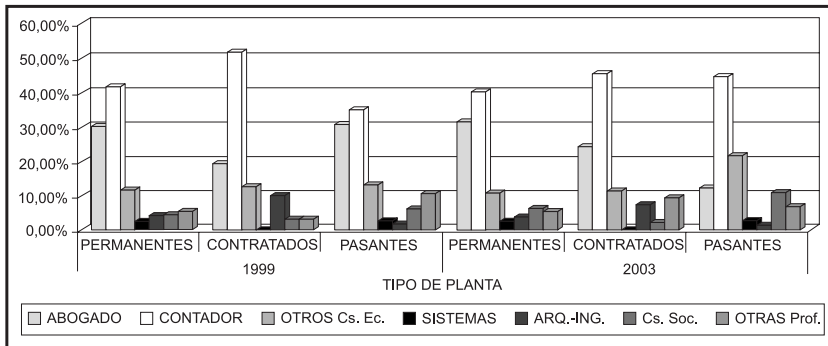


Figura 14: Auditoría General de La Nación. Perfil Profesional según tipo de Planta. 1999-2003 (no incluye permanentes y contratados no profesionales).

Si se analiza más específicamente la distribución de estos profesionales por perfil, se observa que el peso más significativo corresponde a contadores, seguido por abogados, a lo que se agrega un conjunto disperso de perfiles profesionales que, como se señalaba en páginas anteriores, se relaciona con los desafíos de la AGN, en particular en lo que atañe a la auditoría de gestión.

Como puede observarse, esta distribución profesional no sufre cambios significativos entre las dos puntas del periodo bajo análisis (1999-2003). Si bien se observa una cierta disminución de la participación de contadores, esta caída no parece significativa. Lo que sí resulta relevante es el bajo número de profesionales formados con títulos relacionados con "Sistemas". Sin embargo, este dato debe ser relativizado en la medida que se cuenta con

profesionales de otras áreas o idóneos no identificables por nuestras fuentes de información, que reúnen competencias laborales relacionadas con esta temática. Esta situación es típica de profesiones "nuevas", en la medida en que el desarrollo informal de competencias es mayor que su formalización técnico académica.

Si, como surge de la Figura anterior, la distribución de profesionales se relaciona con el tipo de planta, se puede identificar cómo se subraya más fuertemente la caída de contadores entre los contratados, caída que es relativamente compensada por el incremento de pasantes con ese perfil. Asimismo, cabe observar en este mismo rubro, la caída relativa de los pasantes estudiantes de derecho.

Se tratará de contrastar este valor con la información que se obtiene de otras organizaciones para ver cuál es la dimensión límite de sus restricciones técnicas.

En primer lugar, y al solo efecto de hacer referencia a un contexto más amplio, se informa sobre el porcentaje de profesionales encuadrados en el SINAPA. Tabla 12.

Tabla 12: Población SINAPA por nivel de estudios y sexo (%).

Nivel de Estudios	Total		Mujeres		Varones	
Total	23.711	100,0	11.820	100,0	11.891	100,0
Sin estudios	418	1,8	113	2,3	305	2,6
Primario	6250	26,4	2451	19,4	3799	31,9
Ciclo Básico Secundario	1193	5,0	636	5,4	557	4,7
Secundario	8165	34,4	4732	40,0	3433	28,9
Terciario	1469	6,2	953	8,1	516	4,3
Universitario	5962	25,1	285	23,9	3137	26,4
Postgrado	253	1,1	110	0,9	143	1,2

Fuente: Boletín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) Decreto N° 993/91 (t.o. 1.995). Informe de Situación al 31 de diciembre de 2002. Registro del Personal del SINAPA Resolución Ex - SFP N° 113/94, Julio 2003.

De la Tabla anterior surge que el personal profesional encuadrado en el SINAPA supera levemente el 25 por ciento. Esto indicaría que la restricción técnica se encuentra en un nivel relativamente bajo. Algunas conclusiones sobre este punto se señalarán al final del trabajo.

En cambio, si se analiza el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que puede ser identificada como una organización con un objetivo técnico específico, con la presencia de restricciones técnicas equivalentes a las de la AGN, que la obligarían a sostener un determinado perfil técnico, nos encontramos con datos interesantes para la comparación. Tablas 13, 14, 15 y 16.

Es interesante mostrar también el cuadro si-

Tabla 13: Administración Federal de Ingresos Públicos. Distribución de Personal según distintos criterios. 2004.

Dependencia	Cantidad	Porcentaje
TOTAL AFIP	19.166	100%
AFIP Central	2.375	12,40%
DGI	12.287	64,10%
DGA	4.367	22,80%
DGRSS	137	0,70%

Tabla 15: Distribución de Personal Según Nivel de Estudios

Título	Cantidad	Porcentaje
Universitario *	9.159	47,79%
Sin Título Universitario	10.007	52,21%

* Incluye carreras de 4 años de duración o más, administradores tributarios y técnicos aduaneros.

Tabla 14: Distribución de Personal Según Áreas Operativas.

Dependencia	Cantidad	Porcentaje
TTotal Areas Operativas	15.418	100%
DGI Metropolitana	4.672	30,30%
DGA Metropolitana	1.345	8,72%
DGI Interior	7.174	46,53%
DGA Interior	2.151	13,95%
DGRSS	76	0,49%

Tabla 16

	Total	Universitarios	%
Agentes del Laudo de DGI			
Planta Permanente	12805	6794	53
Planta Temporaria	1333	1021	77
Subdtotal DGI	14138	7815	55
Agentes Convenio DGA			
Planta Permanente	4329	1009	23
Planta Temporaria	228	125	55
Subtotal DGA	4557	1134	25
Total	18.695	8949	48

La diferencia con la dotación total son PASANTES y CONTRATADOS.

guiente que presenta la distribución por perfil profesional. Es decir que, no basta contar con profesionales sino que éstos deben estar vinculados de algún modo al tipo de tecnología que aplica la organización. Tabla 17.

Tabla 17: AFIP. Distribución por Perfil Profesional. 2004

Organismo	Cantidad	Porcentaje
Total AFIP	9.159	100%
Contadores	5.773	63,03%
Abogados	1.776	19,39%
Sistemas	337	3,68%
Administradores Tributarios	480	5,24%
Otros	793	8,66%

De la información anterior se puede verificar que la AFIP reúne aproximadamente un 50 por ciento de profesionales. Asimismo, el grueso del personal profesional de la AFIP está constituido por contadores y en menor medida por abogados. El perfil profesional de sistemas alcanza a menos del cuatro por ciento de los profesionales. El gráfico adjunto tratará de mostrar esta información en comparación con la de la AGN. Figura 15.

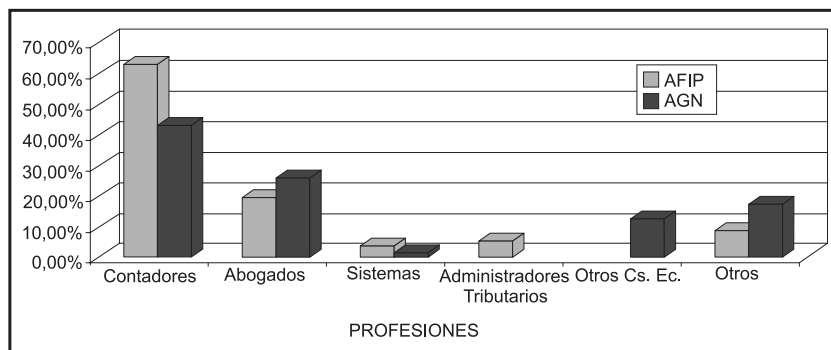


Figura 15: AFIP - AGN. Perfiles Profesionales. 2003.

Como se observa, las relaciones porcentuales guardan cierta similitud, con predominio en ambos casos de contadores, seguido por abogados. La existencia de un mayor número de “otros” en la AGN (rubro en el que podríamos incluir todas las restantes

opciones, excepto la de “Sistemas”, para hacer consistente la comparación), y que se acerca al 20 por ciento de los profesionales, se relaciona con la ya mencionada diversificación de tareas propias de este organismo de control.

RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA

El concepto de restricción presupuestaria corresponde a la forma cómo las variaciones presupuestarias intervienen en la capacidad de la organización para asignar adecuadamente los recursos (en este caso humanos). En este sentido, debe considerarse el ciclo presupuestario, desde la correspondiente planificación, la aprobación, que incluye la autorización de un determinado crédito para la organización, la ejecución, tomando en consideración la periodización trimestral a través de las cuotas que habilita la Secretaría de Hacienda, las eventuales modificaciones presupuestarias que se realicen a lo largo del periodo y finalmente, el cierre del periodo, que cristaliza con el informe de la cuenta de inversión. Como podrá observarse, si bien este ciclo tiene un fuerte contenido técnico, también responde a criterios más discrecionales o políticos, que se manifiestan en la variación del crédito aprobado de año a año, así como en las posibilidades de contar con ampliaciones y modificaciones o sufrir recortes presupuestarios a lo largo del periodo.

Sin embargo, un primer elemento que debe considerarse en la revisión del ciclo presupuestario es que, salvo cambios muy drásticos en las prestaciones de una organización, el monto global de su presupuesto no sufre cambios significativos. Esto es lo que se trata de mostrar en el cuadro adjunto. En este sentido, la relevancia presupuestaria histórica que ha tenido la organización y que le ha establecido un “piso” y un “techo” presupuestario, suele ser difícilmente horadable. Tabla 17.

Tabla 17: Auditoría General de La Nación. Ejecuciones Presupuestarias 1994-2002. (en miles de pesos)

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Devengado	22158,10	26289,80	24240,20	25453,04	26708,87	24796,74	25922,15	27497,65	25180,68
VAR Anual		18,65%	-7,80%	5,00%	4,93%	-7,16%	4,54%	6,08%	-8,43%

Fuente: Contaduría General de la Nación. Cuenta de Inversión.

Asimismo, el cuadro anterior permite ver el escaso peso del presupuesto de la AGN dentro del conjunto del presupuesto nacional. Esto no significa una apreciación valorativa, sino que se remite a señalar que las modificaciones que puedan realizarse en este presupuesto específico no alteran la orientación general del gasto estatal.

Por otra parte, debe observarse que el inciso 1 (Personal) suele ser tradicionalmente el más rígido de la estructura presupuestaria de las organizaciones (y en muchas, el más significativo). Esta situación se verifica claramente en la AGN, ya que el gasto en Personal supera el 90 por ciento de los Gastos Corrientes a lo largo del periodo. En consecuencia, la introducción de una dimensión variable en dicho inciso (personal contratado) actúa como una forma de sortear la restricción y se transforma en un elemento flexible que se adaptará a las oscilaciones presupuestarias. Más adelante se verá cómo actúa esta variable en los momentos de crisis y de expansión.

Como es sabido, el conjunto del gasto en personal se registra en el Inciso 1 del Presupuesto. Dentro de éste, la Partida 1.2.7 corresponde a los gastos en personal contratado. Un caso particular corresponde a los gastos en pasantías, que están incluidos en el Inciso 5 (Transferencias).

La restricción presupuestaria interviniente en la gestión de recursos humanos puede medirse por la magnitud presupuestaria asignada al inciso, sus variaciones tanto temporales como de partidas, muy particularmente la Partida 1.2.7 (que corresponde a los Gastos en Personal Contratado) y la utilización de otras fuentes para completar los requerimientos de financiamiento de recursos humanos.

La información que se brindará tratará de comparar el movimiento de la ejecución presupuestaria de los gastos en personal permanente y de los

gastos en personal contratado y pasante. Se tratará de verificar cómo actúan complementariamente, por un lado un gasto estable y rígido (el correspondiente al personal permanente) y por otro lado, un gasto variable y flexible (el que corresponde al personal contratado).

Respecto del gasto en Personal Permanente cabe señalar que se caracteriza por ser un gasto relativamente rígido tanto a la baja como al alza. Esto se debe a dos razones coexistentes. La rigidez a la baja está basada en el principio de estabilidad del empleo público que supone, a su vez, la estabilidad del ingreso (veremos cómo se manifiesta la alteración de este principio). La rigidez al alza está dada por la permanencia de una consistente política de restricción del gasto en personal que se aplicó desde la década de 1980 en toda la APN y de la que la política de personal de la AGN ha sido tributaria. Así, el presupuesto en personal de este organismo se ha mantenido estable durante el periodo.

Se afirma que el gasto en personal contratado es complementario del anterior, porque en buena medida presenta la contracara de lo señalado previamente. Si el gasto en personal permanente es rígido a la baja, éste es flexible y, ante las restricciones presupuestarias, se transforma en la principal variable de ajuste. Simétricamente, ante incrementos presupuestarios, el gasto en personal contratado es el que puede ser adaptado más fácilmente. Asimismo, la Partida 1.2.7 actúa como el camino adecuado para sortear la mencionada restricción de gastos en personal, con costos más bajos, como se verá más adelante. Al final del trabajo se harán comentarios sobre los posibles efectos de mediano plazo de decisiones de este tipo.

La información que se ofrece a continuación busca dar cuenta de lo señalado hasta aquí. En primer lugar, se brinda la información sobre gastos en

personal a partir de los datos obtenidos de la Cuenta de Inversión. Tabla 18.

Tabla 18: Auditoría General de La Nación. Gasto en Personal. 1999-2002.

1999	2000	2001	2002
20881896,53	23124568,55	24484905,93	23491486,02

Fuente: Contaduría General de la Nación. Cuenta de Inversión. Anexo 2.10 Composición del Gasto por Institución y Objeto.

Como se podrá observar, esta información incluye a todo el Inciso 1, por lo que comprende a la Planta Permanente y Contratados (Partida 1.2.7) pe-

Tabla 19: Auditoría General de La Nación. Anteproyecto de Presupuesto. Gastos en Personal. 1999-2003.

	1999	2000	2001	2002	2003
Inciso 1	24287247	27111459	24492907	24797515	25021265
Inciso 1 (sin 1.2.7)	19101000	23011459	19505907	21144430	21521265
Partida 1.2.7	5186247	4100000	4987000	3653085	3500000
Porcentaje de contratados sobre total de personal	21,35%	15,12%	20,36%	14,73%	13,99%
Porcentaje de gasto ejecutado sobre gasto presupuestado	85,98%	85,29%	99,97%	94,73%	

Tabla 20: Auditoría General de La Nación. Ejecucion Presupuestaria 2001-2003.

	2001	2002	2003
Inciso 1 (sin 1.2.7) Planta Permanente	20357334	20044807	21475183
Partida 1.2.7. Contratados	4127571	3446701	4594778
Sub Total	24484905	23491508	26069961
Partida 5... Pasantes	518480,63	444217	538000
Total	25003385,6	23935725	26607961

Tabla 21: Auditoría General de La Nación. Gastos en Personal Comparación Ejecución Vs. Anteproyecto de Presupuesto. 2001-2003.

	2001	2002	2003
Inciso 1 (sin 1.2.7) Planta Permanente	104,36%	94,80%	99,79%
Partida 1.2.7. Contratados	82,77%	94,35%	131,28%
Sub Total	99,97%	94,73%	104,19%

ro no incluye a los estudiantes regidos por el régimen de pasantías (Inciso 5, Transferencias).

Lo que puede verse es que los valores ejecutados durante el periodo tienden al alza en porcentajes relativamente moderados. Entre 1999 y 2002 la variación es del 12 por ciento, aunque también se registra una caída en los últimos años, ya que entre 2001 y 2002 el gasto en personal sufre una merma del cuatro por ciento.

La información que se brinda a continuación, basada en el Anteproyecto de Presupuesto presentado por la AGN permite analizar (aunque más no sea en términos teóricos) la proporción de gastos previstos en personal permanente y contratado durante el periodo. Tabla 19.

Finalmente, se analizará el gasto en personal ejecutado por la AGN, y se comparará con la información anterior. Tablas 20 y 21.

Lo que más interesa destacar de esta comparación es justamente que, las variaciones más pronunciadas, tanto sea para la baja como para el alza, se producen en la partida 1.2.7 correspondiente a Personal Contratado, lo que ratifica la observación señalada sobre la mayor flexibilidad de esta partida y la mayor rigidez del gasto en personal permanente.

Ahora bien, si se analiza la variación mensual de los ingresos de la planta permanente, se ve-

rá que ésta, si bien no es homogénea y sufre alteraciones, se mantiene dentro de un parámetro de relativa homogeneidad. Viendo la base de 100 que se ha establecido para marzo de 2001, el pico máximo es 130 (febrero de 2003) mientras que el piso está levemente por debajo de 90 (entre agosto y diciembre de 2001). En el periodo señalado se observa el efecto del descuento del 13 por ciento decretado por el Poder Ejecutivo y asumido por la AGN. Esta situación se mantiene durante buena parte de 2002. Una vez recuperado el nivel salarial, la masa salarial se mantiene homogénea durante 2003. Los incrementos que se observan en el mes de febrero de cada año corresponden al pago de un proporcional por vacaciones que se abona todos los años, por lo que el pico es también sistemático. Figura 16.

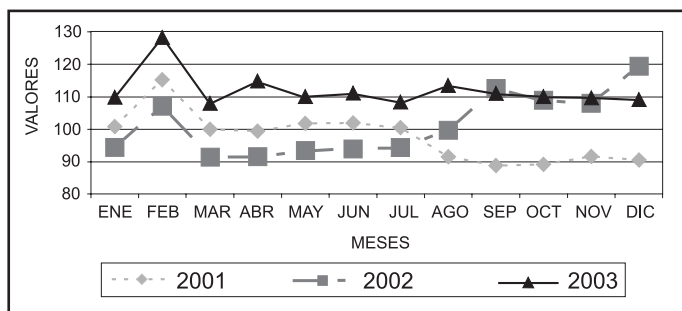


Figura 16: Auditoría General de La Nación. Salarios Mensuales. 2001-2003 (marzo 2001=100).

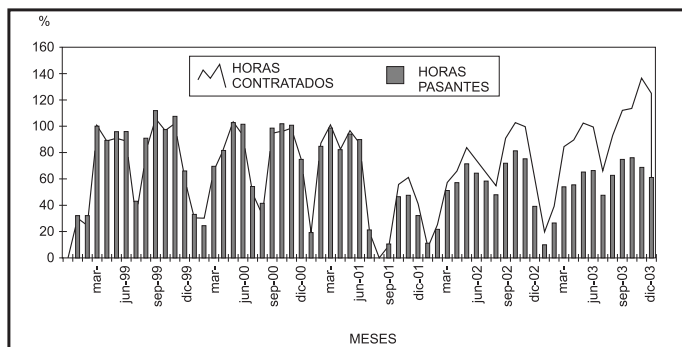


Figura 17: Auditoría General de La Nación. Horas ejecutadas por Contratados y Pasantes. 1999 - 2003.

Los datos que se analizarán a continuación corresponden a la planta de contratados.

La Figura 17 permite observar cómo la restricción presupuestaria afecta fuertemente la capacidad de contratación de la organización. Así, puede verse la irregularidad de horas ejecutadas por contratados y pasantes³³. Esto permite ver de qué manera, varía la asignación física a lo largo del ciclo.

Si bien se observa una caída en meses determinados, (enero y julio de cada año) ésta no es tampoco regular, por lo que está señalando la existencia de periodos específicos en los que las restricciones presupuestarias obligaron a ajustar el gasto por la dimensión más flexible, en este caso, contrataciones de personal y pasantías. Como es sabido, esta posibilidad de ajustar el gasto a estas restricciones no es factible con la planta permanente, lo que lleva a que el personal contratado se encuentre en una situación de alta inestabilidad e imprevisibilidad laboral, en particular en los periodos de contención de gastos.

Tomando algunas de las situaciones paradigmáticas puede observarse cómo en el periodo 1999 se produce una caída de horas durante el mes de julio, con una importante recuperación en los meses siguientes. El ciclo del 2000 es bastante similar, pero el 2001 muestra cómo un proceso equivalente en el primer semestre, llega al extremo de cero horas en agosto y no logra la recuperación en los meses posteriores. El periodo 2002 muestra un incremento global, y este crecimiento se fortalece significativamente en 2003. Cabe insistir entonces, en el hecho de que estas variaciones tan drásticas están determinadas por restricciones presupuestarias. Dicho de otro modo, ante la crisis, la variable de ajuste es

³³ Las contrataciones (y designaciones de pasantes) se realizan por una cantidad de horas, valoradas de acuerdo con la categoría correspondiente. El total de horas puede equivaler a un semestre o un año, según los casos y periodos.

justamente el personal que no cuenta con una relación laboral estable con la organización y que, por lo tanto, puede ser desafectado de sus tareas sin que esto provoque conflictos inmediatos.

En el mismo gráfico se puede observar de qué manera se fue reduciendo la carga de horas asignadas a pasantes y proporcionalmente se fue incrementando la carga de horas de contratados. Lógicamente, la información mostrada fue homogeneizada para facilitar su comparación.

Si la figura anterior mostró la información física (horas ejecutadas), la siguiente compara, a través de los montos pagados (a contratados y pasantes sumados) las variaciones financieras mensuales en ca-

da uno de los años, y cómo estas variaciones no son sólo estacionales (caídas de enero y julio) sino que también se observa irregularidad en los otros meses de cada año. Figura 18.

Al analizar los montos abonados a contratados y pasantes y tomando como base 100 el mes de enero de 1999, puede observarse un movimiento relativamente consistente que arranca de valores bajos en enero (periodo de reducida actividad en el organismo) y comienza a crecer hasta tener una nueva caída en julio y volver a reactivarse en los meses sucesivos. Sin embargo, esta homogeneidad general también permite ver cómo estos valores no son regulares entre los distintos años, hasta el extremo de encontrarnos con un valor cero en agosto 2001.

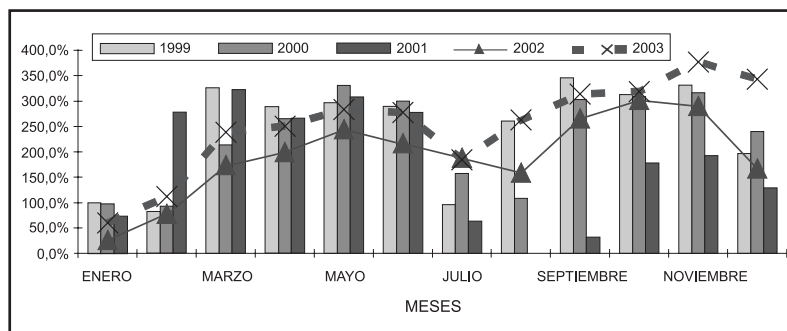


Figura 18: Auditoría General de La Nación. Montos mensuales abonados a Contratados y Pasantes. 1999-2003. enero 1999=100.

Esto indica que, además de graduar el uso de recursos variables de acuerdo a las mayores o menores necesidades en cada año, ciertas restricciones limitan (en casos a extremos absolutos) la aplicación de recursos para la contratación de agentes requeridos para la realización de las tareas de la organización. Figura 19

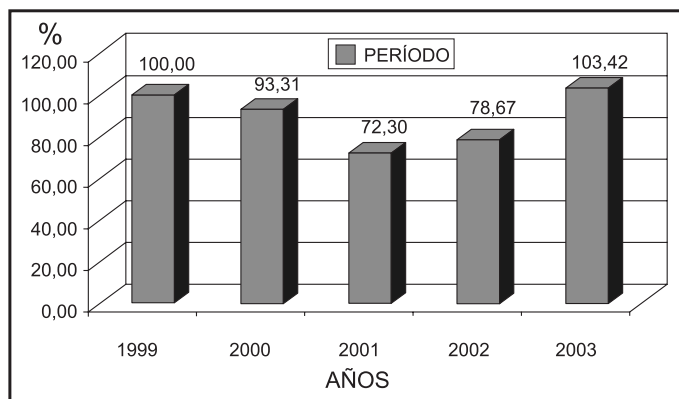


Figura 19: Pagos anuales a Contratados. 1999-2003. enero 1999=100.

La Figura 19 permite ver cómo, partiendo de un valor equivalente a 100 para 1999, se observa la sucesiva reducción de montos erogados en carácter de contrataciones y pasantías, con un piso de 72% en 2001, que no logra recuperarse sino hasta el fin del periodo alcanzando un valor de 103 por ciento.

Ahora bien, si se comparan los ingresos correspondientes a la planta permanente y a contratados, tomando el ingreso de cada planta en marzo de 2001 como referencia (igual a 100) se fortalece lo señalado

para cada situación particular. Mientras que los ingresos de la planta permanente se mantienen en una relativa estabilidad (columnas), los ingresos correspondientes a los contratados (líneas) sufren fuertes variaciones, llegando, como ya se indicó a nivel cero en algún mes determinado. Figura 20.

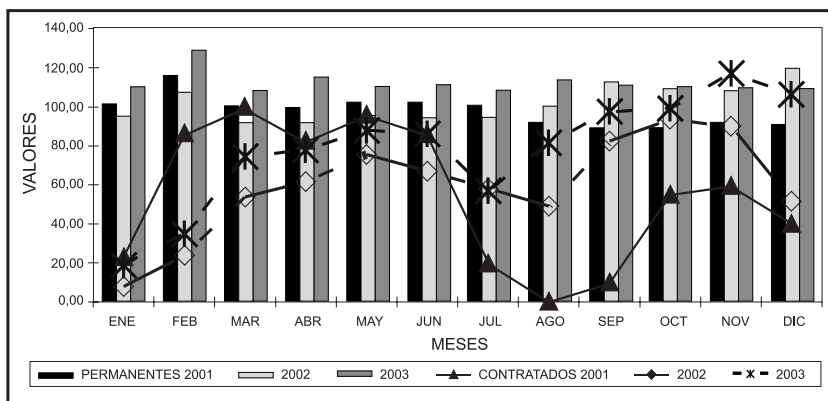


Figura 20: Auditoría General de La Nación. Ingresos de Personal Permanente y Contratado. 2001-2003 (marzo 2001=100).

A continuación en la Tabla 22 tratará de mostrarse en qué medida estas fuertes oscilaciones son influidas por las restricciones presupuestarias que sufre el organismo. Para esto, se presentan ejemplos de la variación de la cuota trimestral y del monto asignado a contratados, en dos años específicos.

Tabla 22: Auditoría General de La Nación. Relación entre variación de cuotas trimestrales y variación de gastos en Contratados en años seleccionados.

Año	Trimestre	Cuota	Contratos
2002	2° a 1°	12,91%	138,86%
	3° a 2°	-13,33%	-7,13%
	4° a 3°	36,33%	24,01%
2003	2° a 1°	35,47%	97,38%
	3° a 2°	-18,51%	-6,35%
	4° a 3°	43,53%	36,73%

Obsérvese que, aún con variaciones relativas diferentes, se guarda un patrón similar en el movi-

miento del gasto. Cuando la cuota se restringe (en ambos casos en el tercer trimestre) esto tiene un efecto directo sobre el monto de contrataciones y genera una variación a la baja en éste.

Por otra parte, el fuerte salto que se produce en las contrataciones en el segundo trimestre respecto del primero en ambos periodos, corresponde a la reducida cantidad de contrataciones que se realizan en el primero e, incluso, en el segundo mes de cada año. Esto se observa con claridad en los gráficos presentados previamente.

La Tabla 23 siguiente muestra la asimetría existente entre el peso físico y el peso presupuestario de cada tipo de personal (permanente y contratado). Como se observa el personal contratado y pasante supera holgadamente el cuarenta por ciento de los recursos humanos, mientras que su peso presupuestario ronda entre el dieciséis y el diecinueve por ciento.

Lo anterior muestra en forma contundente uno de los elementos que se señalaban en la presentación del trabajo respecto de la ventaja que genera el establecimiento de relaciones laborales no permanentes para el manejo financiero de una organización. Esto no significa abrir juicios respecto de otros efectos de tales decisiones, sobre lo que se volverá al finalizar la presentación.

Restricción política

Se han presentado hasta aquí restricciones que obligan en diversos sentidos a la toma de decisiones de las autoridades de la organización. En un caso, la restricción técnica obliga a designar agentes que reúnan un determinado perfil profesional que

Tabla 23: Auditoría General de La Nación. Participación porcentual del Personal y Peso Presupuestario Relativo. 2001-2003.

Tipo de Planta	Porcentaje Personal 2003	Porcentaje Presupuestario 2001	Porcentaje Presupuestario 2002	Porcentaje Presupuestario 2003
Inciso 1 (sin 1.2.7) Planta Permanente	54,88%	81,42%	83,74%	80,71%
Partida 1.2.7. Contratados	35,36%	16,51%	14,40%	17,27%
Partida 5... Pasantes	9,76%	2,07%	1,86%	2,02%

permita el cumplimiento de los objetivos organizacionales. En el otro caso, las restricciones presupuestarias, se aplican sobre el aspecto variable de los recursos humanos (contratados y pasantes) limitando o facilitando su reclutamiento de acuerdo a una irregular asignación de recursos financieros.

Ambas restricciones son de algún modo “objetivas” o externas en la medida en que los decisores internos tienen un margen de autonomía acotado para actuar sobre ellas. Sin embargo, cuando a las anteriores situaciones se le agrega un determinado nivel de rotación (reteniendo los mismos perfiles relativos de personal) se hace presente otra restricción que supone la necesidad de modificar la planta nominal en forma periódica.

A partir de lo anterior se hablará de restricción política. Por ésta se entenderá el conjunto de decisiones que se tomarán desde el nivel de conducción de la organización y que, aquí se propone, intentan garantizar mayor poder interno y capacidad de negociación externa a este nivel de decisión, a partir de asignar recursos humanos que sean funcionales para facilitar el logro de estos objetivos.

La restricción política puede medirse por los procesos de ingreso/egreso de agentes (permanentes y contratados) en la organización, en aquellos casos en que dicho proceso no se produzca por razones técnicas. En el caso de la planta permanente, las razones técnicas de ingreso o egreso podrían ser la incorporación a la planta por concurso³⁴ o el egreso por jubilación. Para los contratados, la dimensión técnica

interviene en los casos en que se requiere un perfil con el que hasta ese momento no se cuenta, o en el aumento de la demanda (situación que se ha presentado en ocasiones) o en casos de reemplazo por renuncia espontánea de algún agente. Cuando el reemplazo ocurre por razones diferentes, se señalará que está interviniendo la restricción política³⁵.

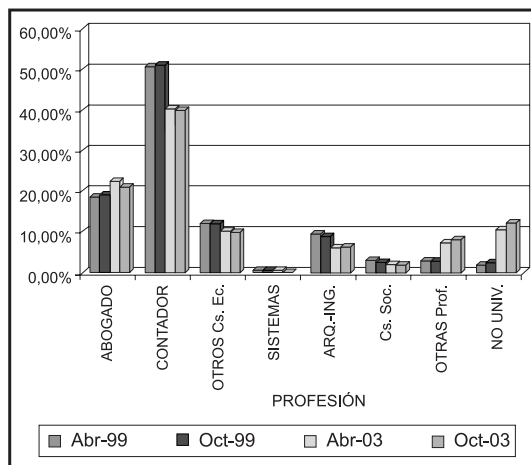


Figura 20: Auditoría General de La Nación. Perfil de Contratados en periodos seleccionados.

La Figura 20 muestra las variaciones en el perfil profesional de los contratados tomando periodos específicos. Puede verse una cierta continuidad del porcentaje de la mayor parte de las profesiones. Notablemente, es la profesión de “contador” es la

³⁴ La AGN cuenta con un régimen de concursos internos que contempla la participación de los contratados en igualdad de condiciones que los permanentes (Disposición N° 141/98-AGN y sus modificatorias).

³⁵ Cabe señalar que la AGN cuenta con un sistema de evaluación de desempeño para contratados y pasantes pero, salvo siempre posibles excepciones, los egresos de personal contratado o pasante no se originan en los resultados de dichas evaluaciones.

que sufre la mayor caída y “reemplazada” por “otras profesiones” que da cuenta de otros perfiles no contemplados originariamente (biólogos, físicos, etc.). Esto último está relacionado con la versatilidad de tareas realizadas por la AGN, y por la incorporación de “no universitarios”, lo que indicaría una leve desprofesionalización del perfil de los contratados.

Al señalar esta información se está buscando dejar claro que no hay un cambio rotundo en el perfil profesional que pudiera explicar la rotación del personal con base en el cambio de las restricciones técnicas.

Por otra parte, la información que se mostrará a continuación busca llamar la atención sobre la relevancia de la restricción política en el caso del personal contratado.

La Figura 21 permite observar puntos de mayor rotación de contratados. Esto se percibe particularmente en el primer semestre de 2000 y entre el primer semestre de 2002 y el primer semestre de 2003. En todos los casos es legítimo señalar la correlación de estos cambios de contratados con procesos de rotación o reacomodamiento político. En el primer caso se corresponde con el ascenso del gobierno de la

Alianza, mientras que el segundo proceso, más prolongado en el tiempo, inicia con la crisis de dicho gobierno e incluye un cambio de presidente dentro de la AGN. Esta tendencia parece revertirse en el segundo semestre de 2003, volviendo a los valores del segundo semestre de 1999.

La Figura 22 permite analizar desde otro punto de vista la idea de rotación ya señalada. De esta manera, ya en el segundo periodo (primer semestre de 2000) surge un importante número que se de-

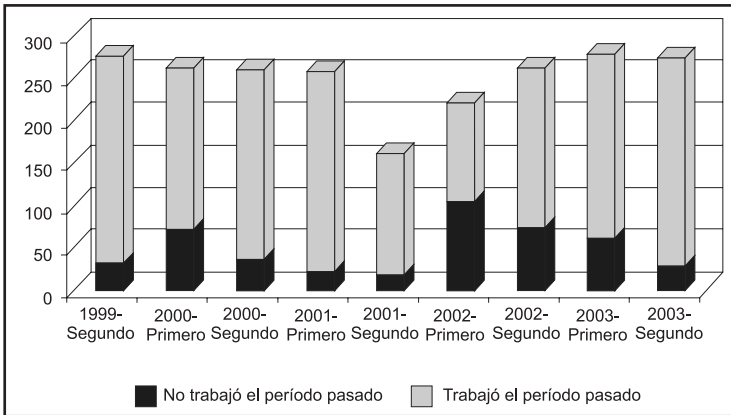


Figura 21: Auditoría General de la Nación. Evolución de la planta de contratados. “Nuevos” y que trabajaron en el período inmediato anterior. 1999-2003 (no incluye los meses de enero).

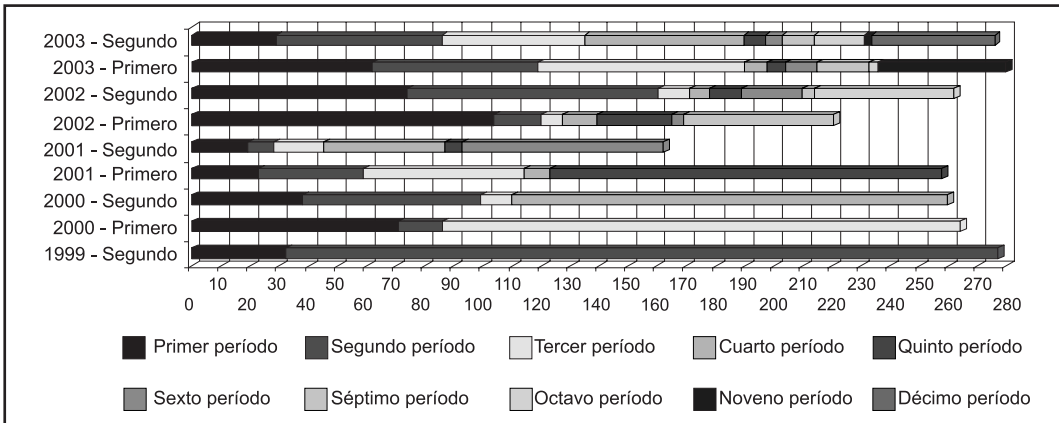


Figura 22: Auditoría General de la Nación. Planta de contratados, desagregada por antigüedad a partir de 1999. Antigüedad medida en periodos. 1999-2003 (no incluye los meses de enero).

sempeña por primera vez (lo que ha dado lugar a desplazamiento de otros contratados). En el último periodo (segundo semestre 2003) se observa una condensación de lo acumulado a lo largo del ciclo, ya que, si bien el número de correspondientes a "primer periodo" se ha reducido, existe una gran dispersión entre los que han prestado servicios entre dos y diez periodos.

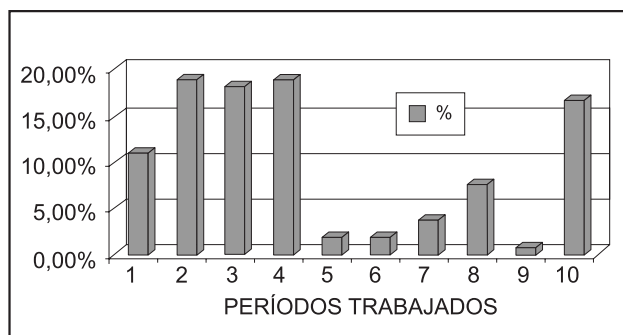


Figura 23: Auditoría General de la Nación. Periodos trabajados por contratados en 2003.

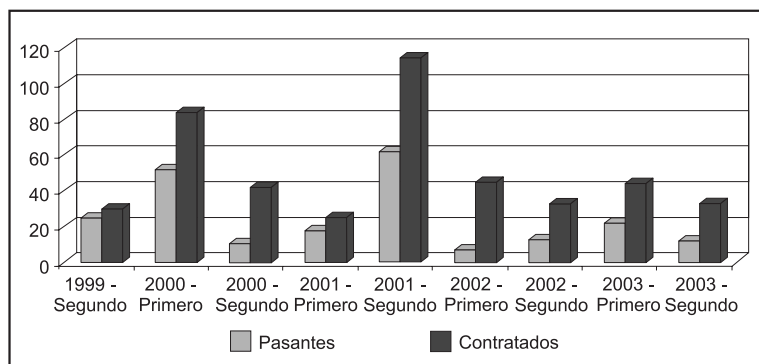


Figura 24: Auditoría General de la Nación. Contratados y pasantes que no mantienen la relación laboral. Periodo 1999-2003 (no incluye los meses de enero).

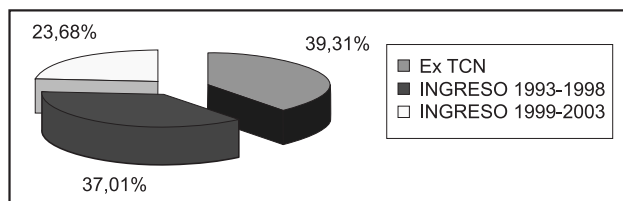


Figura 25: Auditoría General de la Nación. Planta permanente. Personal según momento de ingreso.

El análisis de la cantidad de periodos trabajados presentado en la Figura 23 permite ver, desde otra perspectiva, cómo el setenta por ciento de los contratados llega sólo a los cinco años de antigüedad, mientras que no más del treinta por ciento cuenta con antigüedades entre seis y diez años.

La contracara de lo señalado hasta aquí surge en la Figura 24. Aquí se ve la cantidad de contratados y pasantes que han quedado fuera del organismo en los distintos periodos. Como es previsible, los picos de pérdida del vínculo laboral se corresponden con los periodos marcados como de mayor rotación en los gráficos vistos más arriba.

Hasta aquí se analizó la intervención de la dimensión política sobre una planta (contratados y pasantes) signada por la flexibilidad y la rotación. El caso de la planta permanente, que se verá a continuación presenta prácticamente una situación diferente, ya que se caracteriza por la previsibilidad y la continuidad en la relación laboral. Sin embargo, ésta sufrió variaciones en su perfil y principalmente en su número, desde el inicio de la AGN (1993). Las observaciones siguientes muestran más específicamente la proporción de agentes de planta permanente que ingresaron al organismo durante el periodo bajo estudio. Figura 25.

Debe tomarse en cuenta que, salvo excepciones, los ingresos producidos a partir de 1999 no se produjeron por la apertura de nuevas vacantes, sino que, en general correspondieron a la cobertura de vacantes producidas por agentes que dejaron el organismo. Es decir que estaríamos ante otro ejemplo de rotación como lo señalado para el caso del personal

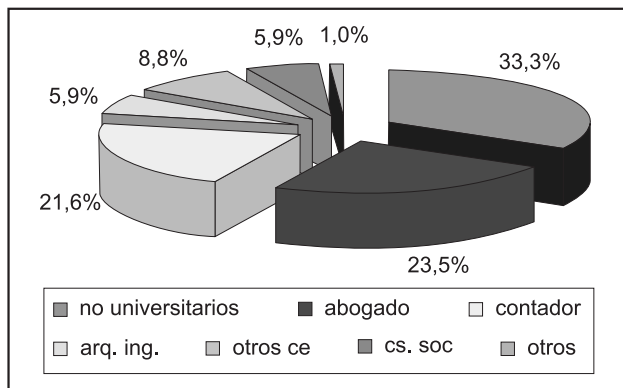


Figura 26: Auditoría General de la Nación. Perfil profesional ingresantes a planta permanente 1999-2003.

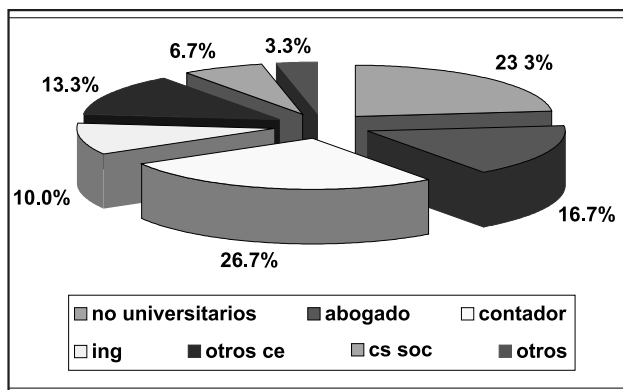


Figura 27: Auditoría General de la Nación. Perfil profesional ingresantes 1999-2003 (con estabilidad).

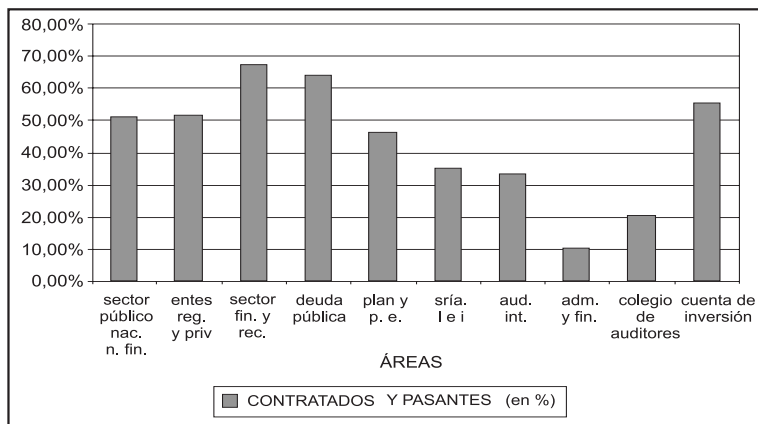


Figura 28: AGN. Participación de contratados y pasantes (en %). oct. 2003.

contratado. Ahora bien, si se analiza específicamente el perfil profesional de este personal nuevo, puede observarse que los ingresos no significan necesariamente una orientación hacia la profesionalización sino que hay un importante componente no profesional. Esto se presenta la Figura 26.

Sin embargo, si se observa el ingreso de personal particularmente en planta permanente específica (es decir que han adquirido la estabilidad laboral) este grupo conforma un número más reducido, y con una mayor proporcionalidad de profesionales. Figura 27.

Finalmente, uno de los aspectos más complejos a considerar en todo este desarrollo radica en definir nuevamente, cuál es la magnitud de la planta de personal que requiere la AGN, en función de los objetivos perseguidos y las responsabilidades que debe cumplir. De esta manera, se vuelve al análisis de cuáles son los recursos humanos (en cantidad y perfil) necesarios para ejecutar las políticas planificadas por la institución. Y, si bien está claro que existe una diferencia marcada de relación laboral entre lo que se identifica como la planta permanente y la planta contratada y pasante, es por otra parte cierto que esta última, al constituir un porcentaje tan significativo del total, se transforma en un recurso

que, con todas las variaciones y restricciones señaladas, es crítico para el cumplimiento de las tareas a cargo de la AGN. El gráfico siguiente muestra esta participación distribuida por áreas, a fin de mostrar el peso de este agrupamiento laboral en la ejecución de las tareas de control.

Es visible en la Figura 28 el peso significativo de contratados y pasantes en la mayor parte de las áreas, en particular las que ejecutan las funciones sus-

tantivas de la organización. Como se ha señalado a lo largo del capítulo, los perfiles de contratados y pasantes responden adecuadamente a las restricciones técnicas, ya que la distribución profesional se adecua a los perfiles típicos del control pero, a su vez, están signados por el peso de las restricciones presupuestarias que ponen límites a la capacidad de contratación de la organización, y a las restricciones políticas que, como se ha visto, generan procesos de rotación de personal que produce costos no identificados adecuadamente para la gestión de la organización.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se ha tratado de mostrar la intervención de diversas dimensiones, entendidas como restricciones, en la configuración de la gestión de los recursos humanos, en el caso particular de la Auditoría General de la Nación. Como se ha señalado, las dimensiones seleccionadas corresponden al nivel técnico, al nivel presupuestario y al nivel político.

Con la finalidad de contextualizar conceptualmente el tema, se ha tratado de mostrar la compleja relación que existe entre la burocracia estatal y las políticas de recursos humanos, con especial atención a la situación particular de la AGN. Se ha tratado de identificar de qué manera la articulación que se produce entre ambos niveles se corresponde con los desarrollos históricos específicos de cada organización.

Se ha señalado la relativa heterogeneidad que gobierna la gestión de recursos humanos en la APN, haciendo referencia a la diferencia existente entre lo que podría entenderse como “heterogeneidad técnica” y “heterogeneidad política”. Mientras la primera refiere a las especificidades técnicas de cada organización, que se vinculan con los objetivos perseguidos y la obliga a una determinada forma de organización de sus recursos humanos, la heterogeneidad política da cuenta de los acuerdos o decisiones establecidos por los distintos actores institucionales que generan modalidades particulares de organización de los recursos humanos que no necesariamente se corresponden con los objetivos técnicos de la organización. La proliferación de escalafones se ha mostrado como una referencia de lo mencionado más arriba.

Asimismo, se ha comentado que los diferentes intentos por estandarizar u homogeneizar la gestión de recursos humanos no han logrado cristalizar como experiencias exitosas o generalizadas. En buena medida, esto estaría señalando la mayor eficacia relativa del proceso de desmantelamiento del estado “intervencionista” en la década del noventa que los sucesivos intentos de reconstrucción iniciados en la segunda mitad de la década. También estaría dando cuenta de las dificultades que enfrentan las estrategias de homogeneización que, en ocasiones proponen una visión uniformizada de la organización y gestión de los recursos humanos, dejando de lado las especificidades técnicas de las diferentes organizaciones. No habría que dejar de lado un cierto nivel de corporativización que se ha constituido en las organizaciones públicas y que restringe la realización de transformaciones que pueden afectar intereses creados no necesariamente consistentes con la función del sector público como expresión del interés general de la sociedad.

Por otra parte, aún debiendo esperar la aplicación de análisis más sistemáticos, cabe señalar que en el desarrollo de la política global de recursos humanos en la ANP han tendido a predominar con más consistencia las restricciones de carácter presupuestario. Esto merece algunas puntualizaciones.

En primer lugar, tanto la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales como del SINAPA implicaba un fortalecimiento de la restricción técnica, en cuanto privilegiaba el concepto de ajustar el modelo de reclutamiento y desarrollo de los recursos humanos al cumplimiento de responsabilidades relacionadas con el logro de los objetivos de las organizaciones públicas. Sin embargo, como se ha señalado, ambos proyectos han quedado relativizados en su alcance. Algo similar ha ocurrido con las estrategias de transformación, en particular con el Plan de Modernización encarado en 2000. Aquí se ha señalado que buena parte de las decisiones que limitaron estas iniciativas radicaban en la subordinación genérica de la mayor parte de las políticas estatales a las necesidades del ajuste fiscal.

También podría señalarse que la restricción política interviene en las acciones que han limitado en distintas épocas el éxito de las estrategias innova-

doras. Por ejemplo, la escasa propensión a fortalecer el perfil profesional del SINAPA puede ser coincidente con valores e intereses políticos relacionados con el tipo de perfil laboral a favorecer en la organización del empleo público. Siguiendo las ideas propuestas por Klingner y Nalbandian podría identificarse como relaciones de patrocinio que son sostenidas a través de estructuras escalafonarias de baja profesionalidad.

El resultado de estas observaciones no es propugnar que el Estado genere una única política de recursos humanos, que vulneraría el principio de la heterogeneidad técnica. Lo que sí queda claro es que el Estado Nacional no ha sustentado hasta el presente ejes consistentes que supongan una estrategia de reclutamiento y desarrollo de personal relacionada con sus objetivos de gestión³⁶. En este sentido, el discurso habitual nunca ha avanzado más allá de afirmaciones genéricas sobre la profesionalización que, como se ha señalado, no superan las pruebas de la propia experiencia.

En lo que hace a la AGN, se ha buscado mostrar la interacción de las restricciones técnica, presupuestaria y política en la gestión de los recursos humanos en un periodo específico (1999 a 2003). Lo que se ha señalado es cómo estas tres restricciones responden a lógicas diferentes e, incluso, contradictorias, en línea con lo señalado respecto a los contradictorios intereses que articula la burocracia estatal.

En lo referente a la dimensión presupuestaria, puede observarse que en la AGN, a diferencia de la APN en su conjunto, los gastos en personal son mucho más relevantes, superando el 90 por ciento de los gastos corrientes. Como se ha señalado en páginas anteriores, es significativa la existencia de un importante porcentaje de ese gasto con carácter variable, lo que permite a las autoridades ajustar la contratación de recursos humanos a las variaciones de recursos financieros que se sufren. Se trató de mostrar ejemplos de cómo el gasto variable se movió al compás de la crisis de los últimos años.

La incorporación de personal bajo modalida-

des de relación laboral que no son formalmente estables, revela un cambio de los valores en juego cuyas ventajas y riesgos tratan de mostrarse en el cuadro que se presenta a continuación. El personal al que se hace referencia corresponde a dos tipos diferentes. Por un lado, en lo que hace a la ejecución de las tareas de auditoría, se cuenta con el personal contratado y pasante respecto de cuya relevancia cuantitativa y cualitativa (en cuanto al valor de su aporte para el logro de los objetivos de la AGN) ya se ha comentado en abundancia.

Cabe agregar, sin embargo que, por la propia modalidad del proceso de contratación, se genera una tecnología de gestión de recursos humanos paralela (legajos, pedidos de información, procedimientos de liquidación de honorarios, etc.) que lleva a plantear la clásica cuestión acerca de cómo las organizaciones generan cierta opacidad en su información presupuestaria, de recursos humanos, etc., lo que hace menos confiable la difusión pública de esta información.

En este aspecto, es útil subrayar el esfuerzo que insume a una organización el proceso de adaptación de nuevos agentes, especialmente para la realización de tareas técnicas que requieren cierta complejidad como es el caso de los trabajos de auditoría. Puede afirmarse que una persona requiere aproximadamente de un periodo de 20 días hábiles para adaptarse a su nuevo trabajo, si su orientación profesional básica es correspondiente a la tarea a realizar. De tratarse de un perfil técnico profesional diferente, la demora es mayor. A esto debe agregarse el tiempo insumido por los agentes incorporados bajo esa figura contractual en tratar de garantizar su continuidad laboral.

A lo anterior se agrega una reflexión sobre las ventajas que incorpora a la gestión de las organizaciones el reclutamiento de agentes en condiciones de relativa informalidad. En este sentido, las ventajas que se identifican de este modo de reclutamiento se refieren fundamentalmente a la capacidad de seleccionar perfiles laborales de acuerdo a los cambios que se presentan en las necesidades la-

³⁶ Tal vez esto se deba a que los objetivos de gestión del estado son poco explicitados. Ésta es una discusión muy presente en la AGN con relación a la auditoría de gestión.

borales de la organización y a adaptar dicha demanda a los recursos con que se cuenta. El primer aspecto se vincula con la restricción técnica mientras que el segundo se relaciona con la restricción presupuestaria.

Aquí debe considerarse un aspecto que atañe a toda la APN (e, incluso al conjunto del SPA). La contratación de personal, al ser un mecanismo apto para sortear restricciones originadas en las políticas de contención del gasto (congelamiento de vacantes) y al reducir los gastos en personal, se ha transformado en una modalidad de relación laboral muy extendida (que contraviene el principio general de la eventualidad de la contratación). Las consecuencias de no atender esta problemática son de dos órdenes: a) posibilidad de judicialización del vínculo y eventual sanción al estado como “contratante en negro” y b) incapacidad de aprovechar íntegramente los recursos y capacidades de estos agentes debido a la debilidad del vínculo que establecen con las instituciones públicas.

Por otro lado, existe una planta de personal muy reducida pero que ocupa cargos clave dentro de la organización ya que ejerce funciones de conducción gerencial. La existencia de este agrupamiento, identificado como “no permanente”, supone también la incorporación de la dimensión flexible en la gestión de los recursos humanos, con peso en el aspecto eminentemente político (en cuanto a la discrecionalidad de la decisión).

Viendo la Tabla 24, puede señalarse que la asignación de recursos humanos en puestos clave basadas en lo enunciado en la columna de la derecha privilegia el concepto de confianza y compromiso por encima del de independencia de criterio. Sin embargo, esta gravitación de la confianza, que provee seguridad a la autoridad en la toma de decisiones, puede generar respuestas más acomodadas a las necesidades particulares de esta autoridad, con la consiguiente pérdida del perfil técnico de sus intervenciones.

Sería erróneo suponer que los efectos de aplicar mecanismos de esta naturaleza son unilateralmente negativos. Además de la mencionada (y no de menor importancia) flexibilidad presupuestaria,

Tabla 24: Valores en juego para la conformación de la Planta de una Organización Pública.

Perfil técnico burocrático	Perfil de confianza
Estabilidad	Inestabilidad
Independencia	Confianza política
Neutralidad	Compromiso
Riesgo de visión burocrática	Riesgo de visión acomodada a la autoridad
Riesgo de visión corporativa	Riesgo de poco compromiso institucional
Desconocimiento de las innovaciones del mercado	Desconocimiento de las reglas de funcionamiento de la organización específica e incluso del sector público en su conjunto

nos encontramos con la capacidad con que cuenta el decisor político de manejar una cuenta de recursos renovables que puede ser aplicada como elemento de negociación, particularmente con actores externos. Pese a no ignorar estas eventuales ventajas, quedan en pie los costos institucionales más generales de estas prácticas. No cabe duda que el más relevante se relaciona con la cuestión de la independencia del auditor público.

Para esta reflexión es pertinente incorporar conceptos vinculados con la noción de “principal-agente”. En la lógica que rige a las organizaciones públicas el vínculo se da entre “principales” políticos y “agentes” burócratas, en este caso, auditores. En la medida en que esta relación quede circunscripta a los actores “internos” es difícil superar las tendencias a la discrecionalidad que se han señalado a lo largo del texto. Sin embargo, desde la visión que se sostiene aquí, la incorporación de otros actores, aunque más no sea en carácter de testigos de los mecanismos de asignación de recursos humanos y de la organización del trabajo de auditoría, permitiría una mayor independencia técnica, reduciendo también los riesgos del enclaustramiento burocrático de los “agentes”.

La Tabla 25 trata de mostrar la situación actual y las opciones posibles.

Tabla 25

Actores Actuales		Riesgos	Nuevas Acciones y Actores		Perspectivas	
Principal	Subprincipal		Agente	Acciones		Actores Externos
CONGRESO DE LA NACION (Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas)	AUDITORES GENERALES	Planta No Permanente Contratados y Pasantes Planta Permanente	Heteronomía Adaptabilidad a presiones Aislamiento corporativo	Definición de objetivos estratégicos institucionales Publicidad Mayor formación profesional (postgrados) Mayor capacitación técnica (conocimiento de las tecnologías de auditoría vigentes en el mercado) Más diálogo con actores (profesionales, sociales, institucionales)	Otras instituciones de control (EFSs, OLACEFS, etc.) TC, auditorías locales. Corporaciones profesionales Instituciones universitarias Actores de la sociedad civil	Mayor profesionalización Mayor independencia Mayor tecnificación, actualización, adaptación a innovaciones del mercado.

Saldo Institucional	
Pérdida de legitimidad e independencia	Mayor confiabilidad e independencia

A este respecto, un trabajo de OLACEFS³⁷ señala la independencia como una de las condiciones centrales de una entidad fiscalizadora: “Alcanzar la independencia es muestra de una sociedad desarrollada que busca dar señales de la existencia de un sistema democrático transparente y confiable, al contar con entidades que no condicionan su trabajo a presiones o influencias externas, ajenas a la función técnica que les cumple desempeñar.” Esta condición acompaña a la de “institucionalización” y ambas se fortalecen con un adecuado “empoderamiento” del personal, a través de tres características centrales: liderazgo, idoneidad y ética. Este trípede se sostiene en lo que el mismo disertante define como “capacitación productiva”, que es la que brinda valor agregado al ejercicio de las funciones del personal y contribuye a subsanar las necesidades de la entidad.

Finalmente, en una publicación de OLACEFS³⁸ previa a la XIV Asamblea realizada en Buenos Aires, el apartado dedicado a la AGN hace una muy interesante referencia al perfil deseado de los recursos humanos al señalar que

“La naturaleza sistémica del control obliga a que la capacitación sea integral. Es necesaria una formación científica en habilidades y en valores. La capacitación produce profesionalismo y el profesionalismo produce independencia. Para ello debe haber un presupuesto adecuado.

En síntesis, la mejora permanente del control es una necesidad y una condición para el bienestar institucional en nuestro país.

Para estar a la altura de las circunstancias, quienes tienen responsabilidad en materia de control deben cumplir con una triple condición: ser sensatos, lúcidos y valientes.

- Deben ser sensatos para reconocer que existen situaciones que deben cambiar, para no caer en la obsolescencia frente a una realidad cada vez más compleja.
- Deben ser lúcidos para identificar aquellas cuestiones puntuales que deben modificarse sin falta y sin demora en orden a mejorar la gestión del control público.
- y deben ser lo suficientemente valientes

como para impulsar los cambios necesarios aún a costa de sus propios intereses.

- Sólo así se podrá implementar una política de reforma y modernización que conduzca al mejoramiento sustantivo del control público en la Argentina.”

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Argentina. Constitución Nacional.
- Decreto 821/90.
- Decreto 1757/90.
- Decreto 993/91. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.
- Decreto 447/93. Convenios colectivos para trabajadores del Estado. Reglamentación de la ley 24185. 1993.
- Decreto 92/95.
- Decreto 645/95.
- Decreto 558/96.
- Decreto 660/96.
- Decreto 66/99. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. 1999.
- Decreto 103/00. Modernización del Estado.
- Decreto 1184/01
- JGM. Secretaria Para La Modernización del Estado. Subsecretaria de la Gestión Pública (2001). “Los recursos humanos y la organización. Administración Nacional 2001”. Buenos Aires.
- Ley 22.140 (1980) Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

³⁷ OLACEFS. XIIIa Asamblea (2003), Ponencia a cargo del Contralor General de la República de Bolivia.

³⁸ OLACEFS. (2004). Aspectos legales, organizacionales y perspectivas de sus miembros. Pág. 10.

- Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control. 1992.
- Ley 24185. Convenios colectivos para trabajadores del Estado. 1992.
- Ley 25164. Ley marco de regulación de empleo público nacional. 1999.
- Ley de Contrato de Trabajo. 20744 (27/9/1974)
- ONEP (2.003) "Boletín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) Decreto N° 993/91(t.o. 1.995). Informe de Situación al 31 de diciembre de 2.002."
- Programa de Modernización de la Gestión Pública. Modelo de Gestión por Resultados. Buenos Aires, marzo 2001.
- Subsecretaría de Presupuesto, "El Sistema Presupuestario Público en la Argentina" (versión electrónica, página web www.Mecon.gov.ar)
- Auditoría General de la Nación. Estatuto del Personal (1993)
- Resolución 50/93. Escalafón del personal.
- Resolución 40/95. Registro de Auditores y Consultores Externos.
- Disposición 23/98.
- Disposición 141/98. Régimen de Concursos para el Personal de la AGN.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999). Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Buenos Aires, CLAD-EUDEBA.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires, Paidós.
- CLAD (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Ed. electrónica.
- Cormick, Hugo y Jorge Huidobro (1998). "El cambio en las organizaciones públicas. Reasignación de personal en la Gerencia General de Administración de la Auditoría General de la Nación". Trabajo presentado en la Reunión Anual de OLACEFS. La Habana.
- Klingner, Donald E. y John Nalbandian (2001). La administración del personal en el sector público. México, Mc Graw Hill. 4ª ed.
- Le Pera, Alfredo (2001). "Sistema de Contabilidad." Compendio. Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público. ASAP-FCE (UBA).
- Lozano, Claudio y Tomás Raffo (2003). "Devolución inmediata del 13% para trabajadores y jubilados debajo de la Línea de Pobreza". IEF-CTA. (versión electrónica).
- OLACEFS. XIIIa Asamblea (2003). Ponencia a cargo del Contralor General de la República de Bolivia.
- OLACEFS. (2004). Aspectos legales, organizacionales y perspectivas de sus miembros.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1995). La reinención del gobierno. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar (1984). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar (2001) "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros"
- Prats i Català, Joan. Reinventar La Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública.
- Salas, Eduardo y María A. Duarte de Bortman. (2001) "Modalidades de contratación en el Sector Público Nacional". En Enoikos, año IX, n° 18.
- Páginas web oficiales
- www.agn.gov.ar
- www.meccon.gov.ar
- www.sgp.gov.ar

“INSTITUCIONES Y GOBIERNOS COMPETITIVOS. COMPETITIVIDAD ECONÓMICA, GUBERNAMENTAL Y FISCAL”

DR. MIGUEL ANGEL ASENSIO¹

INTRODUCCIÓN

Como sabemos, las instituciones son las reglas del juego o normas formales e informales, que determinan la conducta de los agentes económicos y sociales dentro de una sociedad². Dentro de ellas, las instituciones públicas deben hacer cumplir tales reglas, como la obligatoriedad de los contratos, y procurar que de su acción surja una reducción en los costos de transacción de las economías³. Por otra parte, se ha apuntado que “el papel y las responsabilidades del Estado en un nuevo mundo de competitividad no son ni más grandes ni más pequeñas. Simplemente son diferentes...”⁴.

Tan incitantes conceptos nos ponen empero ante tres evidencias implícitas. La primera es que “las instituciones importan”. La segunda es que el ámbito de lo público -más allá de los debates sobre su estructura, eficiencia y extensión- existe como realidad innegable. La última es que nos encontramos ante la presencia inequívoca de un entorno internacional competitivo.

Ello, a su vez, nos coloca ante la necesidad de referirnos a tres aspectos sustantivos autónomamente pero que a la vez están profundamente interrelacionados desde siempre, las instituciones, los gobiernos y las economías⁵. Lo haremos pensando en buena medida en la calidad de los dos primeros, tanto como marcos como instrumentos, y en la capacidad o aptitud competitiva global de las segundas.

De un modo u otro, estaremos asumiendo que las capacidades nacionales son sustanciales en

entornos competitivos. A su vez que las capacidades nacionales no pueden ser independientes de las instituciones en general y de las capacidades estatales, en particular. En la misma línea, que la gobernancia⁶, como atributo, no puede resultar un ausente en esa ecuación cuyo resultado es tal virtud competitiva.

Si comenzamos por este último aspecto, señalemos que hace tiempo que en el nivel conceptual y académico se acepta como valor que el desempeño de los países es el resultado de una serie de factores que involucran una amplia diversidad de variables. Su posición en el mundo, en suma, resulta una consecuencia de tal interacción. Un espacio particular, como idea abarcativa, ha sido ocupado por la mencionada noción de “competitividad”. En tal sentido, desde que la competitividad hizo su aparición como concepto, su importancia no se ha limitado exclusivamente al ámbito teórico sino que se ha incorporado como tema relevante en el terreno empírico y en la agenda del debate cotidiano y la práctica de las políticas públicas.

En el contexto de la economía internacional crecientemente globalizada, el poder convocante que la idea de competitividad encierra como noción y como objetivo de la política económica ha trascendido también el terreno de los actores políticos y sociales o aun el de los círculos intelectuales para ganar el interés general. Lo propio para casos como el de Argentina, más aun a partir de su reciente crisis.

A veces, la cuestión aparece acotada en su enfoque. Suele privilegiarse una visión esencialmente ligada a uno de los aspectos más visibles de la

¹ Director Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral. Ex Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe.

² Véase, entre otros a Banco Mundial (1998), p. 11.

³ Se alude a planteos como los de North, D. (1984,1994) y Williamson, O. (1985).

⁴ Véase IMD (2003), p. 708.

⁵ En última instancia estamos pensando en un ambiente sistémico que implica una composición “dual”, con estado y mercado, sin ignorar categorizaciones que nos presenten un “tercer sector”.

⁶ Para un examen del concepto, véase Von Haldenwang, Ch. (2005).

competitividad, a saber el resultado del balance exterior de cuenta corriente como medida esencial de desempeño o de éxito comercial de la nación.

Ante estos datos, los interrogantes en torno a cuán competitiva es una nación en un momento dado aparecen de inmediato. El punto nos traslada inmediatamente al replanteo de la discusión del concepto mismo de "competitividad", por un lado, y a las formas a través de las cuales es factible denotarla de una manera eficaz, por el otro. Aludimos esencialmente a lo que hemos de entender por competitividad, y los componentes o factores que la motivan.

En lo que sigue procuraremos discutir las distintas dimensiones del concepto "competitividad", por una parte, y sobre algunos conceptos fronterizos que la entrelazan con el señalado papel de las instituciones y de los gobiernos, de donde arribaremos a una frontera ampliada para la especulación en torno a aquélla y al papel y calidades de los dos últimos.

LA "COMPETITIVIDAD": A LA BÚSQUEDA DE LA IDEA.

Quizás de un modo un tanto pretencioso, se ha sostenido que el concepto de "competitividad" se ha originado en las ciencias de la empresa y desde allí se ha introducido en el de la economía con particular contundencia, aparentemente para quedarse⁷. Es probable que el énfasis reciente, alimentado desde la órbita de la economía de gestión y hasta desde la administración de negocios habiliten esa hipótesis. Asumirla plenamente, sin embargo, puede desmerecer como en tantos otros campos, el origen de la misma en el ámbito de la ciencia económica. Esta aparición, al tiempo de generar la ocupación de un espacio al lado de ideas tradicionales en el comercio internacional, como la de las ventajas comparativas, lo comparte también con la igualmente central de "crecimiento" o "desarrollo" al punto de utilizarse a veces de manera intercambiable, cuando en rigor las "ventajas competitivas" denotan un espacio conceptual específico y no necesariamente contradictorio con las anteriores.

Obligados a elegir, es factible que no vacilaríamos en señalar que para el economista, la noción

central, en particular a los fines de la política económica es la de crecimiento. Se hace economía y política económica para producir el crecimiento del sistema en tanto ensanchamiento del horizonte de bienestar humano. Se procura discutir los caminos para "agrandar el tamaño del pastel" a disposición de los individuos, y, de ser factible, procurar un acceso más equilibrado de los mismos a su disfrute.

En el marco indicado, la discusión se traslada al análisis de los factores que pueden motorizar tal crecimiento, y los modelos que explican el mismo han pivotado sobre su papel en la maximización del producto social. De manera sintética, los economistas concluirán que el crecimiento se traducirá en un desplazamiento de la curva de posibilidades de producción. Para su consecución, evidentemente, estaremos ante un problema de cantidad de factores, de eficiencia de los factores y de formas de articulación o acoplamiento de tales factores, donde tanto las estructuras productivas como las tecnologías empleadas serán fundamentales para el logro de un mayor crecimiento.

En particular, serán los cambios y avances en el terreno de la teoría del crecimiento, los que abrirán las puertas para atribuir significación a la idea de competitividad. Con posterioridad al denominado modelo neoclásico, aquélla teoría ha evolucionado para ensanchar los límites de la primera, resultado de la cual son los denominados modelos de "crecimiento endógeno".

Dentro del citado esquema neoclásico, incorporizado en aportaciones como la de Solow, juegan un papel determinante tres factores claves: el trabajo, el capital y el progreso técnico. Los estudios realizados por el mismo Solow para la economía estadounidense, continuados luego por Denison, arrojan como consecuencia que separada la influencia de capital y trabajo en la generación de producto a largo plazo, quedaba un ancho espacio no explicado, comúnmente denominado desde entonces "residuo de Solow", atribuido usualmente al "progreso técnico" como variable unificadora. Más allá de su importancia, es obvio que tal circunstancia indicaba que no sólo hay "otros" factores explicativos del crecimiento, por un lado, sino que su reducción a capital y trabajo implicaban quizás una simplificación.

La superación del modelo neoclásico por las teorías del crecimiento endógeno, consistió esencial-

⁷ Véase ARGANDOÑA, Antonio (1997), p. 3

mente en ensanchar el tipo de factores considerados como motorizadores del crecimiento. En tal sentido se enfatiza la importancia de los factores “creados” que se agregan a los dados o existentes para generar crecimiento, en especial el capital humano, el conocimiento o capital tecnológico (I+D) y las infraestructuras. También se van a jerarquizar otros factores del crecimiento, como la estabilidad macroeconómica, las instituciones, los costos de transacción y la ausencia de restricciones a la libre concertación de contratos y circulación de bienes y servicios. Como lo señalan Parejo Gámir y Jesús Gutiérrez, en el crecimiento endógeno se amplía el concepto neoclásico de capital, que no incluye ya solamente al capital físico, agregando el humano y tecnológico. Además, el progreso tecnológico es acumulable y el capital humano es un factor reproducible, tanto como la inversión en infraestructura⁸.

Ello explicita que desde varios frentes se va a enriquecer el análisis jerarquizando y adicionando otros factores de crecimiento para llenar “el gran residuo”. Ese será el papel a jugar por los mencionados aspectos de estabilidad, instituciones, y costos de transacción, entre otros. A ello cabría agregar, en esquemas de organización económica amenazados por tendencias hacia la monopolización o la oligopolización, la pertinencia de las regulaciones, de donde cabe enfatizar el marco de referencia que otorga el sistema para encuadrar las acciones de los actores que operan tales factores.

A su vez, los especialistas de la teoría del desarrollo insistirían antes y continuarían haciéndolo posteriormente, en adicionar a las cantidades o “stocks” del paradigma neoclásico, las culturas, los valores, las instituciones y las estructuras económicas, políticas y sociales, incluidas las denominadas estructuras de encuadramiento, en el análisis. Bien entendidos, todos ellos son “factores” si el objetivo y fin es el crecimiento⁹.

La jerarquización de los factores endógenos en el proceso de crecimiento, entendido como uno de

aumento permanente de la productividad, habilitó el papel de las actuaciones de política económica en la potenciación de factores dados o en la creación de otros previamente inexistentes o insuficientes, así como en la remoción de situaciones de mercado limitadores del crecimiento (fallo del mercado).

Bajo esa misma óptica, emerge la posibilidad de “manipular”, readecuar o adaptar las estructuras productivas de manera de lograr la maximización del valor añadido global desplazando factores desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta performance de manera de optimizar el resultado conjunto, aumentando por esa vía el bienestar económico¹⁰.

Es en este contexto donde puede imbricarse el concepto de “competitividad”, en tanto tal proceso de crecimiento pueda concretarse de forma competitiva o bajo pautas competitivas. A partir del influjo evidente de Porter y continuadores Argandoña sugiere que podrá entenderse a la competitividad como la capacidad que tiene una economía de producir y distribuir recursos, bienes y servicios en el mercado libre, nacional o exterior, ofreciendo a los factores nacionales empleos e ingresos en condiciones favorables, con capacidad de continuar en el futuro¹¹. En suma, no se soslaya el concepto superador de crecimiento, pero se enfatiza en un atributo, cualidad o condición necesaria para alcanzarlo, concretarlo o maximizarlo que ha de poseer la economía para lograr, acceder o potenciar el mismo.

Es conocida y damos por sentada la aparente dicotomía entre la dimensión empresaria y la dimensión nacional de la competitividad. Quizás también en este aspecto la influencia porterioriana haya jugado su papel al insistir en la importancia de sectores y segmentos sectoriales en la gestión de ventajas competitivas. Sin embargo, el mismo Porter ha insistido en el papel de la nación y del “entorno” nacional como ejes sustentadores de la competitividad. En ese marco se ha sugerido una identificación básica entre competitividad y aumentos en la productivi-

⁸ Cfr. PAREJO GAMIR, J.A. y GUTIÉRREZ, J.P. (1997), P. 19.

⁹ Autores como Raymond Barre y los Premios Nobel Sir Arthur Lewis y más recientemente Douglass North, entre otros, plantean la importancia de estos aspectos que junto a otros será rebautizados con no poco acierto, como componentes de una vieja-nueva dimensión: el “entorno”.

¹⁰ La inclusión del papel dinámico de las intervenciones o actuaciones gubernamentales como insumos o factores de crecimiento, o como se verá, de la competitividad, es a todas luces oportuna y sobre todo, realista. Un examen más profundo es realizado en el Apartado 3.

¹¹ Véase ARGANDOÑA, A., op. cit., p. 16 y PORTER, Michael (1991).

dad como indicador nodal para su existencia, elemento éste que tal como lo consignáramos es también indiscutible (y originario) como denotador de crecimiento.

La competitividad puede ser entendida en un sentido amplio o en un sentido restringido. En esta última óptica ubicamos lo que cabría identificar como competitividad “comercial” ligada a la idea dominante de “cuota de mercado”, que en rigor está en la base originaria de la noción. En esa dirección se orientan definiciones como las suministradas por Pampillón Olmedo e Izquierdo Llanes: “La competitividad es un concepto que se define como la capacidad para ganar participación en los mercados interiores y exteriores de forma sostenida en el tiempo y de tal forma que lleve a un aumento de la renta real de su población”. Su pertinencia como vocación de “prosperidad a través del comercio” es evidente.

A su vez, su pertenencia eventualmente contradictoria al mundo del sector o empresa vis a vis el país o la nación también aflora. Si el aumento de participación es en el mercado interior, el actor tendrá que ser una empresa, un sector, una localidad o un distrito. Si el escenario es el mercado exterior el protagonista será la nación, independientemente que el origen del proceso se encuentre en empresas, sectores o una región determinada del país en cuestión.

Finalmente, aún bajo este enfoque específico o restrictivo, se acepta su conexión inevitable con el proceso de crecimiento: “En el largo plazo, la competitividad suele implicar un crecimiento estable y sostenido, ya sea como consecuencia de una mejora en la productividad de sus factores o de un aumento en la dotación o utilización de los mismos”¹².

Sin embargo, lo que denominamos competitividad “económica” es un concepto más vasto que la mera visión comercial. Sin negar la innegable importancia de tal componente incorpora el conjunto de aspectos que hacen a la capacidad económica nacional, operativa en términos de un conjunto económico determinado y su contexto.

Bajo este último enfoque, si el crecimiento es su resultado, la competitividad es aquel atributo, aptitud o capacidad de una economía de aumentar el nivel de riqueza nacional en un contexto de econo-

mía abierta, produciendo bienes y servicios para el mercado interior y exterior en condiciones de eficiencia compatibles con la vigente en sectores determinados a escala internacional.

La competitividad es algo más (quizás mucho más) que la mera disponibilidad de una cierta dotación de factores de producción. También involucra las formas en que los mismos se combinan y eslabonan para generar productos y servicios y la existencia de “entornos” y “ambientes” aptos para la operación de la lógica económica, la aplicación de nuevas tecnologías y el desarrollo continuo del cambio y la innovación, que finalmente generan avances progresivos en el sendero del crecimiento.

Como puede leerse en el muy difundido World Competitiveness Report, la competitividad es también distinta o puede no correr en paralelo a las categorías de “rico” o “pobre”. Puede haber naciones ricas pero escasamente competitivas y naciones de menos desarrollo fuertemente competitivas. En términos del WCR “aunque algunas economías en desarrollo no han tenido la larga acumulación de capital e infraestructura que ha estado ocurriendo por décadas en países como los europeos, ellos pueden generar más riqueza por año que muchas economías industrializadas “establecidas”¹³.

En ese escenario que presupone una creciente interacción entre naciones, en tiempos de globalización y mundialización, serán importantes no sólo los factores o activos existentes o “heredados”, sino también los factores “creados” y los “procesos” que ponen en funcionamiento y otorgan efectividad a esos activos. Es típica la comparación entre Japón con escasos recursos naturales y un éxito a largo plazo sostenido en el conocimiento y el capital tecnológico y el de Argentina, con vastos recursos naturales y una menor componente de factores tecnológicos, con un comportamiento claramente insatisfactorio en la segunda mitad de este siglo.

Tal interconexión o articulación eficiente entre dichos activos y procesos es una faceta crucial de la competitividad. Como queda ejemplificado, dentro de estos últimos, la tecnología y las diversas formas de armonización, conjunción o combinación de los primeros están en el corazón del logro de aquella “aptitud competitiva”.

¹² Aquí seguimos a PAMPILLÓN OLMEDO, Rafael e IZQUIERDO LLANES, Gregorio (1997), p. 51.

¹³ WORLD ECONOMIC FORUM: World Competitiveness Report, Varias ediciones.

Nada mejor, empero, para advertir la vigencia de esta suerte de panoplia de visiones múltiples en torno al significado exacto de la competitividad, que pasar revista a cuatro definiciones provenientes de instituciones importantes a escala internacional: el WCR, la OCDE, la Comisión Europea y el IMD.

En el primer caso “la competitividad mundial es la capacidad de un país o de una compañía de proporcionalmente, generar más riqueza que sus competidores en los mercados mundiales”. La cercanía de este enfoque, sin que resulte equivalente, con la visión que pivotea sobre la “cuota de mercado”, es evidente¹⁴.

Para la OCDE “competitividad es el grado en el cual un país puede, bajo condiciones de mercado libre y limpio, producir bienes y servicios que soporten el test de los mercados internacionales, manteniendo y expandiendo simultáneamente los ingresos reales de su gente en el largo plazo”. Como se observa, se mantiene aquí el interés en la capacidad de colocar bienes y servicios en el mercado mundial, pero en el contexto de un compromiso con la evolución de una economía nacional que crece y aumenta el bienestar de los ciudadanos.

La Comisión Europea, a su turno, se inclina claramente por la visión amplia o “económica” al aludir a una noción común o comprensiva de competitividad señalando que “un país es internacionalmente competitivo si al mismo tiempo y concurrentemente: i) su productividad se incrementa a una tasa que es similar o mayor que aquella de sus socios comerciales con un nivel comparable de desarrollo; ii) mantiene equilibrio externo en el contexto de una economía abierta de libre mercado; e iii) concreta un alto nivel de empleo”. Como en el caso anterior y quizás más claramente, reaparece aquí la competitividad como concepto de dimensiones múltiples, pero tipificado además por exigencias “cualitativas”, una de las más evidentes la vinculada al empleo¹⁵.

Finalmente, para el IMD “la competitividad es la capacidad de un país de crear valor agregado e incrementar así la riqueza nacional mediante el manejo de activos y procesos, atractivo y agresividad, globalidad y proximidad y mediante la integración

de estas relaciones en un modelo económico y social”. El carácter multifacético del concepto y la necesidad de escrutarlo a través de una pluralidad de datos, aparece ratificada, con tres matizaciones importantes: a) sin ignorarlo, no aparece como excluyente el requisito “comercial”, b) como en el caso de la CE la unidad de referencia es el país y c) se menciona la no separación de la idea de un cierto concepto de modelo económico-social, lo que nos proyecta a un ámbito donde el planteo de discusión parte del interrogante en torno a la existencia o no de un *value-free concept*¹⁶.

La alusión a un modelo económico social empero, es crucial en términos históricos. Siguiendo en este punto a S. Garelli cabe señalar que en el contexto consignado, las naciones no compiten solamente con productos y servicios, sino también con educación y sistemas de valores. Resulta impactante notar que el sistema de valores vigente en el Este de Asia actual, el cual está basado predominantemente en los principios “confucianos” de trabajo intenso, lealtad, disciplina, ahorro y educación, refleja estrechamente la ética protestante del trabajo que en la concepción weberiana dominara a Europa y a los Estados Unidos en el siglo XIX y se ubicara en las raíces de la gran Revolución Industrial.

Estos sistemas de valores están evolucionando y lo hacen a través de un proceso en el que se pueden separar cuatro etapas: trabajo duro, riqueza, participación social y auto-realización. Si este esquema es aceptable cabría extenderse aún más y postular que Corea y China pueden ubicarse en el primer tramo, Singapur en el segundo, Japón en el tercero y Europa y Estados Unidos en el cuarto.

Dentro de dicha perspectiva, pueden distinguirse tres modelos o esquemas de valores vistos desde un enfoque behaviorista, actitudinal o de conducta: a) el modelo Sudeuropeo, caracterizado por una infraestructura pequeña o escasa, regulación económica y protección social, la existencia de una “economía paralela” y bajos costos laborales; b) el modelo Noreuropeo, caracterizado por un fuerte énfasis en la estabilidad, consenso social y regulaciones y c) el modelo Anglosajón, caracterizado por la desregulación, las privatizaciones, la flexibilidad laboral y una alta aceptación del riesgo.

¹⁴ WORL ECONOMIC FORUM, Obra citada.

¹⁵ Ver UNION EUROPEA (Comisión Europea): European Economy (1998), p. 172

¹⁶ Institute for Management Development (IMD), 1996.

La pauta a través de la cual las naciones evolucionan en su desarrollo parece conducir desde el Modelo Sudeuropeo, que también incluye a un número de países en desarrollo, hacia el Modelo Noreuropeo o el Anglosajón, dependiendo del grado de consenso social buscado y disponible. En la década transcurrida entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, hubo un obvio desplazamiento desde el modelo noreuropeo hacia el Anglosajón, a partir del influjo de la “revolución conservadora” en Estados Unidos y Gran Bretaña.

El debate sobre la opción entre una sociedad que crea empleos pero sólo escasos ingresos (el Modelo Anglosajón) y una sociedad que garantiza ingresos pero fracasa en crear empleos (el Modelo Noreuropeo) está en el corazón de las actuales políticas de competitividad. Hasta aquí, es igualmente cierto que el concepto de competitividad internacional, reúne los aspectos tangibles como intangibles que explican cómo una nación crea riqueza. Esto involucra las dimensiones sociales de la economía, como los sistemas de valores y la educación, comprendidos en lo que más arriba se denominara “modelo social”¹⁷.

Finalmente, parece posible consignar a esta altura, que el entramado de factores que denotan la existencia o no de competitividad ponen de manifiesto que su alcance o logro compromete todos los mecanismos, actores, procesos y relaciones que conforman el funcionamiento de una economía. En todo caso, que el logro de la “condición competitiva” o el cumplimiento del requisito o atributo de la competitividad, compromete al conjunto del sistema económico y social. En este punto concluimos que la competitividad no es una cualidad aislada o alcanzable en soledad, en tal sentido es un concepto sistémico¹⁸.

Aunque sólo resaltáramos, quizás con justicia, el papel de las empresas o sus agrupamientos en el logro de la competitividad, no podremos omitir aquél carácter complejo, agregativo e interactivo. En otros términos, la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual, por importante que fuere. En palabras de un estudio reciente: “La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables

que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad.

De esta forma, la “noción sistémica” de competitividad reemplaza los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico,..., los sistemas de distribución y comercialización, hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc. El logro de una competitividad sostenible en el largo plazo, requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un “proceso endógeno continuo” que comprenda al conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario... y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al sector público”. Además, esta noción sistémica, es también relevante si la aplicamos a mercados individuales, y por tanto “debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación, como con respecto a las potenciales importaciones”¹⁹.

Rescatamos de los conceptos glosados dos ideas centrales ya implícitas en el planteo de Porter: la primera es que el entramado competitivo involucra a las empresas o sectores y sus vitales “entornos”, constituyendo éstos un tejido que además de las “estructuras de encuadramiento” (culturales, institucionales, jurídicas, etc.) abarca además a dos grandes actores, los otros sectores privados, lucrativos y no lucrativos, por un lado, y el sector público en todas sus manifestaciones, por el otro. La segunda es que la competitividad, aún en una perspectiva “comercial” o “industrial” reducida, no sólo implica aumentar “cuota de mercado” afuera, sino que bien entendida y en tanto no se apoye en actuaciones espúreas, significa preservar producciones y mercado “adentro”.

INSTITUCIONES FISCALES Y GOBIERNO, COMPETITIVIDAD Y COMPETITIVIDAD FISCAL.

Al pasar, pero no sin énfasis, ha quedado consignada la importancia de un actor sustantivo, de

¹⁷ Aquí seguimos a GARELLI, Stephane (1996), p 12.

¹⁸ Para un desarrollo de la idea de “competitividad sistémica”, véase Esser, K. y otros (1996).

¹⁹ KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián (1998), p. 206.

presencia inequívoca en los sistemas socioeconómicos contemporáneos. Nos referimos al gobierno en términos genéricos y al sector público en términos económicos. Cualquiera sea la mezcla o combinación, dichos sistemas son un agregado variable de estado y mercado.

Planteado en esos términos, el debate ha de enriquecerse en torno a las aptitudes de desempeño de ese actor fundamental e instrumentador de “reglas de no mercado” que, como tal, ha enfrentado y enfrenta problemas de eficiencia que condicionan el desenvolvimiento de tal sistema. Desde ese punto de vista, si los sistemas compiten, los gobiernos lo hacen a través de ellos o impulsan a los sistemas para que lo hagan. Sea cual fuere el enfoque, los gobiernos compiten.

Puesto de esa forma, aparece como relevante, no la un tanto descolorida discusión basada exclusivamente en cuestiones de tamaño, sino aquella que enfatice aspectos de composición, o, más ampliamente, aptitudes de funcionamiento. Resumiendo estas preocupaciones, aparecen problemas centrados en la calidad.

En esa dirección, es oportuno ampliar la idea ya rescatada en nuestra introducción sobre la dinámica, como opuesto a lo estático, del papel gubernamental: “El Estado continúa dando forma al entorno competitivo de muchas maneras diferentes...Nuevos campos de responsabilidad se están desarrollando...las antiguas se están redefiniendo...”²⁰.

Aquella preocupación por la calidad nos pone ante dos dimensiones de análisis, la calidad “organizacional”, por un lado, y la calidad “instrumental”, por el otro. En ópticas como la de Tanzi, la calidad se visualiza como el atributo virtuoso de una racionalidad alternativa para la inserción del sector público en el debate contemporáneo²¹. Esta nutrirá, a su vez, el tránsito para arribar a un sistema dotado de una buena gobernanza²². Consecuentemente, hemos

recorrido un arco de opciones conceptuales que finalmente nos vuelve a vincular o conectar con aquella noción inicial de competitividad.

Finalmente, engarcemos estos conceptos con los ya señalados marcos institucionales. Recordemos entonces que las instituciones como “reglas del juego” tienen un papel fundamental respecto de individuos y organizaciones. En tal sentido, constituyen la estructura de incentivos que condiciona su comportamiento. Aquél marco o “estructura institucional”, que como indicáramos se define por normas “formales” (o escritas) o informales (o no escritas) requiere una mayor explicitación. Las primeras pueden ejemplificarse en constituciones²³, leyes, reglamentos y contratos. Las segundas se expresan en la ética y valores prevaletentes, la confianza, los preceptos religiosos y otros códigos implícitos de conducta.

La nueva economía institucional no se detiene en este punto. En el marco señalado por Williamson quedan prefigurados dos tipos de instituciones: las que operan bajo las “pautas del mercado” y las que lo hacen bajo “pautas jerárquicas”. En suma, mercados, por un lado, y jerarquías, por el otro. Esto se parece obviamente, a una confrontación dicotómica entre espacios más flexibles, en una vereda, y espacios burocráticos, en la opuesta. En la perspectiva del autor citado, los mercados se definen como un conjunto de normas y mecanismos de fiscalización que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas. Las jerarquías son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de autoridad mediante las que se expresan facultades para la toma de decisiones²⁴.

Más allá de estas agrupaciones genéricas, se nos aparecen las más específicas instituciones fiscales. Estas, sin ignorarlas, van más allá de las típicamente “constitucionales”. En tal sentido, se ha distinguido modernamente entre dos tipos: a) las instituciones presupuestarias, como género abarcativo, y b)

²⁰ IMD (2003), p. 708.

²¹ Véase, Tanzi, V. (2000), p. 10. Para este autor, la calidad del sector público es la característica que le permite alcanzar sus objetivos en la forma más eficiente posible.

²² La buena gobernanza, para el Banco Mundial, implica la presencia de instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados. El PNUD, por su parte, reconoce cuatro categorías de gobernanza: i) gobernanza económica; ii) gobernanza política; iii) gobernanza administrativa y iv) gobernanza sistémica. Véase Von Haldenwang, Ch. (2005), p. 38.

²³ En rigor, puede haber constituciones no escritas, como en la tradición británica.

²⁴ Véase WILLIAMSON, Oliver (1985), Capítulo 1.

las disposiciones sobre endeudamiento y déficit. Las primeras comprenden el conjunto de normas y regulaciones conforme a las cuales se preparan, se aprueban y ejecutan los presupuestos²⁵. Las segundas involucran las pautas y regulaciones referidas al acceso al crédito público.

Las denominadas reglas fiscales, constituyen una especificación de tales "instituciones fiscales". Tales reglas, al decir de Kopits y Symansky²⁶, constituyen "restricciones de la conducta" gubernamental que apunta a alcanzar fines superiores de carácter macroeconómico y monetario. Una nación que siga y respete reglas, incluidas las de transparencia fiscal puede cobrar mayor valor en términos de competitividad.

En tal sentido, no resulta casual que en algunas mediciones conocidas, tanto las finanzas públicas como la política fiscal y tributaria, sean elementos que resulten incorporables al análisis de competitividad. Y en tal sentido corresponde consignar que buenas instituciones fiscales, otorgan entonces una mayor competitividad fiscal, que, entendida como sanidad financiera en sentido amplio, es mucho más rica que la mera idea de "competencia tributaria" como expresión de imposición moderada desde la perspectiva de las inversiones²⁷.

Competitividad fiscal e instituciones fiscales es la asociación que liga estos conceptos, dada la inserción de las naciones en un marco crecientemente internacionalizado, como expresiones de los gobiernos en acción y del "buen gobierno" como elemento crucial para el posicionamiento de aquéllas en la búsqueda de sus propias opciones de desarrollo. Esto se potencia en ambientes con instancias diversas de descentralización o entornos federativos, donde la gobernanza competitiva debe ser un atributo necesario para la mencionada calidad en entornos donde el estancamiento puede asimilarse al atraso.

No pueden entenderse de otra manera los

esfuerzos europeos, concretados con altibajos, en torno a alcanzar un marco institucional fiscal creíble. Las reglas sancionadas en Maastricht a fines de alcanzar una verdadera unión monetaria, son una pauta universalmente conocida²⁸. Tanto como ello, que la "cuasi-federación" europea afronta importantes dificultades para lograr que el cambio económico no se transforme en crisis presupuestaria²⁹, en especial en sus dos principales componentes, Alemania y Francia³⁰.

BIBLIOGRAFIA

1. ARGANDOÑA, Antonio (1997): "Visión General", en INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS: Factores productivos y competitividad en España", Madrid.
2. ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto (1995): The politica economy of budget déficits, IMF Staff Papers, Volume 42, N° 1, Washington, DC, March.
3. ASENSIO, Miguel Angel (2003): "Federalismo e Instituciones Fiscales. Marco General y Lecturas para Argentina", en Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, N° 4, Santa Fe, Argentina, p. 95.
4. BANCO MUNDIAL (1998): La hora de la reforma institucional. Más allá del Consenso de Washington, Washington, D.C.
5. BARRE, Raymond (1967): "Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, México.
6. ESSER, K. y otros (1996): Systemic Competitiveness: New Governance Pattern for Industrial Development, London, Frank Cass.

²⁵ Aquí seguimos a Alesina y Perotti (1995). Es importante destacar que se coloca al Presupuesto en primer lugar, como eje de la política económica de las democracias avanzadas.

²⁶ Kopits, George y Symansky, Steven (1998).

²⁷ La competencia tributaria recibe entre otros tratamientos, los indicados por la teoría de la armonización fiscal (Ver González Cano, H., 1995).

²⁸ Aludimos a la regla más conocida sobre déficit y deuda. El primero con un tope del 3% del PBI (luego rigidizada) y la segunda con un tope del 60% del PBI.

²⁹ Es casi un lugar común volver a señalar la dificultad de mantener el financiamiento de los importantes sistemas de seguridad social, derivados del estado de bienestar.

³⁰ Debe recordarse que siguiendo la idea de "Europa de dos velocidades", el Reino Unido no ha adherido a la unión monetaria.

7. GONZALEZ CANO, Hugo (1995): Armonización tributaria en el Mercosur, Ediciones Interoceánicas, Buenos Aires.
8. HALDENWANG, CHRISTIAN VON (2005): "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Abril.
9. KOPITS, George y SYMANSKY, Steven (1998): Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper N° 162, Washington.
10. LEWIS, Arthur: "Teoría del Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
11. NORTH, Douglass (1984): Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México.
12. NORTH, Douglass (1994): "Economic performance Through Time", American Economic Review, pp.359-368, June.
13. PORTER, Michael (1991): "La ventaja competitiva de las naciones", Editorial Javier Vergara, Buenos Aires.
14. WORLD ECONOMIC FORUM (1994): "World Competitiveness Report 1994", Davos, Suiza.
15. INTERNATIONAL MANAGEMENT DEVELOPMENT (IMD): "World Competitiveness Yearbook", Años 1996, 1997,1998 y 2003, Lausana, Suiza.
16. UNION EUROPEA (COMISION EUROPEA)(1998): Revista "European Economy", Informe de la Comisión Europea, Edición Especial.
17. PAREJO GAMIR, J.A.. y GUTIERREZ, J.P.: "Teorías del crecimiento económico y productividad de los factores", en INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS, obra citada, p. 19.
18. PAMPILLON OLMEDO, Rafael e IZQUIERDO LLANES, Gregorio: "La competitividad de la economía española: retos y soluciones", en INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS, obra citada, p. 51.
19. GARELLI, Stephane (1998): "¿Qué es la competitividad?", en IMD, obra citada.
20. KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián (1998): "Consideraciones económicas sobre la política industrial", en CEPAL-U. de Quilmes: "Estrategias empresariales en tiempos de cambio", Buenos Aires, 1998.
21. RUBALCABA, Luis: "Competitividad y políticas de competitividad", Mimeo, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 26-10-1998..
22. INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS(1997): "Factores productivos y competitividad en España", Madrid.
23. CEPAL-UNIVERSIDAD DE QUILMES (1998): "Estrategias empresariales en tiempos de cambio", Buenos Aires.
24. TANZI, Vito (2005): "El papel del Estado y la calidad del sector público", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Abril.
25. WILLIAMSON, Oliver (1985): Las instituciones económicas del capitalismo, FCE, México.

“UN CAMINO CRÍTICO PARA INCREMENTAR EL NIVEL DE TRANSPARENCIA”

JORGE DOMPER¹

INTRODUCCION

La década del noventa se caracterizó por esfuerzos concurrentes de los estados, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales de crédito en pos de fortalecer las reglas de solvencia y transparencia en la gestión gubernamental y el establecimiento de acuerdos básicos para luchar contra la corrupción económica y política en el marco de una creciente globalización de bienes, servicios y prácticas socio-culturales en el mundo.

Las crisis sistémicas emergentes en diversas regiones del orbe derivadas de malas prácticas en el ejercicio del poder político y económico, desinformación premeditada de la situación fiscal, falta de coherencia y/o continuidad de las políticas públicas o una combinación de estas situaciones, se vieron agravadas por el surgimiento de delitos transnacionales y el recrudecimiento de la polarización económica y social. Dicha situación alertó sobre la necesidad de recrear espacios jurídicos y reglas de comportamiento que hicieran posible la intersección de los distintos intereses culturales, económicos y sociales que estaban en juego.

En ese contexto, fueron surgiendo expresiones normativas nacionales y supranacionales orientadas a legislar sobre el buen gobierno, la ética pública, la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos gubernamentales.

En general, las mismas propiciaron la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, la publicidad de sus actos y del patrimonio de los funcionarios públicos y promovieron el control ciudadano sobre los planes y programas de las distintas administraciones.

En forma concurrente, se ha legislado en aras

de fortalecer el ejercicio de los derechos cívicos básicos de la ciudadanía regulando las actividades de formación, divulgación e intervención en la elaboración y sanción de leyes y la participación en actos electorales.

Este documento se propone efectuar un aporte a esta discusión a partir del relevamiento de los avances logrados en el desarrollo de algunos de los aspectos antes indicados y la proposición de ciertas hipótesis de trabajo en materia de formación cívica, política y reformas administrativas bajo la convicción que de lograrse una acción integral que las contenga se podrá contribuir al avance deseado en esta materia.

Luego de reseñar algunos antecedentes normativos y descriptivos que adquieren relevancia a nivel internacional respecto de la lucha contra la corrupción se desarrollan una serie de consideraciones referidas particularmente a: (i) el fortalecimiento de la formación en los derechos del ciudadano, (ii) la reforma política, (iii) la clara exposición de la gestión de gobierno y, (iv) una legislación común a nivel internacional para luchar contra la corrupción.

Finalmente, se expone una visión objetivo que integra los aspectos involucrados en el análisis junto con las principales conclusiones de este trabajo.

RESEÑA DE ANTECEDENTES

En el nivel más amplio, la corrupción consiste en el uso indebido de un cargo con fines no oficiales sostiene Klitgaard (2001). El catálogo de actos corruptos incluye el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la obtención de dinero fácil, entre otras cosas.

¹ Tesorero General de la Nación de la República Argentina.

Según este autor la corrupción responde metafóricamente a una fórmula;

$$C = M + D - R$$

donde

C = Corrupción, **M** = Monopolio,

D = poder discrecional y **R** = Rendición de cuentas.

Afirma entonces, que cuando alguien ejerce un poder monopolístico sobre un bien o servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en que cantidad, y no está obligado a rendir cuentas, la corrupción puede existir.

Siguiendo a este académico, a diferencia de la llamada corrupción normal, para la cual puede ser relativamente fácil identificar las áreas problemáticas, sancionar a los culpables y suprimir las oportunidades de su ocurrencia, cuando la corrupción destruye las reglas de juego adopta un carácter sistémico y devasta el desarrollo económico y político de los países y regiones.

A nivel internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha dictado distintas resoluciones en materia de la lucha contra corrupción. En particular, la Resolución 51/59 del año 1996 en el que se aprueba el Código internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos².

Entre sus principales disposiciones figuran las siguientes:

- (i) La función pública es un puesto de confianza que implica el deber de actuar a favor del interés público
- (ii) Los funcionarios públicos deben evitar los conflictos de intereses.
- (iii) Los funcionarios públicos deben cumplir con el requerimiento de declarar sus bienes y deudas personales
- (iv) Los funcionarios públicos no solicitarán ni aceptarán regalos o favores que puedan tener influencia en el desempeño de sus deberes
- (v) Los funcionarios públicos deberán respetar la confidencialidad de cualquier información en su poder.
- (vi) Los funcionarios públicos no llevarán a cabo ninguna actividad política fuera del ámbito

de sus funciones que debilite la confianza del público en el desempeño imparcial de sus deberes.

Como una expresión regional de esta tendencia podemos mencionar la realización de Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe organizada por el BID en el año 2000 con el objetivo de minimizar las oportunidades de corrupción en la región por medio de la difusión de mejores prácticas, de instancias de cooperación horizontal entre países y de un dialogo beneficiosos entre el Banco y los países donde se analizaron entre otros temas la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la transparencia de la labor legislativa, la incorporación de tecnología de la información y de las comunicaciones a los sistemas de compras estatales y la transparencia de la información contable de los sectores público y privado.

Con relación a la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas en marzo de 1996, los estados firmantes se comprometieron a tipificar en su legislación delitos de corrupción y a implementar medidas preventivas, que incluyen incorporar o revisar; las normas de conducta de los funcionarios públicos, los sistemas de compras y contrataciones de bienes, servicios y personal, los sistemas para la declaración de patrimonio y su publicidad, eliminación de beneficios tributarios, protección a personas que denuncien actos de corrupción, transformación de entes fiscalizadores, medidas para impedir el soborno interno y transnacional, y mecanismos para facilitar la participación de la sociedad en la prevención de la corrupción.

En igual dirección, el FMI publica en el 2001 El Manual de Transparencia Fiscal que incluye el Código de Buenas Prácticas en esa materia³, destacando las siguientes:

- (i) Clara definición de funciones y responsabilidades dentro del gobierno entre actividades fiscales, monetarias y de empresas públicas, y entre el sector público y el sector privado.
- (ii) Disponibilidad pública y oportuna de información fiscal completa que incluya las actividades cuasi fiscales desarrolladas por organizaciones de carácter público o no gubernamentales.

² Ver, www.un.org

³ Ver, www.imf.org

- (iii) Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto contemplando normas claras de cobertura, registro, accesibilidad e integridad.
- (iv) Garantías de integridad de los datos mediante escrutinio público e independiente.

Más recientemente, en diciembre de 2003 se firma en el ámbito de las Naciones Unidas la "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción"⁴. La Convención tuvo por finalidad:

- (i) Promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir mas eficazmente la corrupción,
- (ii) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos,
- (iii) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos.

Según Probidad (2004) la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción en relación a la Convención Interamericana, muestra una concepción mucho más amplia e integral del problema y de las respuestas que se necesitan para hacerle frente⁵.

Entre los principales logros de la Convención de Naciones Unidas se destaca que:

- (i) Los Estados se obligan a dictar políticas anticorrupción y se eleva la exigibilidad de medidas preventivas, como los sistemas de mérito en el empleo público, códigos de conducta, presupuestos y contrataciones transparentes, libertad de información, entre otras.
- (ii) Propicia regulaciones más estrictas para el sector privado, en lo referente a procedimientos de contabilidad y auditoria, códigos de conducta y transacciones con instituciones del gobierno.
- (iii) Amplía las posibilidades para el combate de la corrupción transnacional a través de regulaciones para la prevención del lavado de dinero, inteligencia financiera, extradiciones,

asistencia judicial reciproca, recuperaciones de activos etc.

- (iv) Introduce medidas de reparación con respecto a los daños que provocan los actos de corrupción, y
- (v) Ofrece mejores garantías para la participación de los grupos cívicos en la lucha contra la corrupción.

La Convención reconoció los siguientes antecedentes como precursores en la materia:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de Marzo de 1996,
- El Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de Mayo de 1997,
- El convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico el 21 de noviembre de 1997,
- El Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre se 1999,
- El Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999 y la
- Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de estado y el Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003⁶.

El contenido de la convención fue considerado en la "Declaración de Nuevo León", suscrito por 34 Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en México, en enero de 2004 donde se plasmó adicionalmente, el compromiso por parte de los países firmantes de impulsar la transparencia en los procesos políticos.

⁴ Ver, www.unodc.org.

⁵ Para una análisis comparado de las convenciones se recomienda lectura del anexo correspondiente al trabajo de Parker y otros sobre la corrupción en América Latina (USAID, 2004).

⁶ Para una lectura detallada de las normas enunciadas se sugiere visitar www.corisweb.org.

En las últimas décadas, los organismos internacionales de créditos (BID; BM) y los donantes internacionales incluyendo USAID han financiado en América Latina una gran variedad de programas dirigidos a mejorar la gestión pública y a promover mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos que incluyeron reformas en el ámbito de la administración financiera, de los sistemas de compras y del empleo público, de la justicia y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Merece ser destacada la tarea de concientización y evaluación continua llevada a cabo por las ONG's, lideradas por Transparencia Internacional (TI).

TI⁷ ha elaborado y viene publicando anualmente el índice de percepción de la corrupción que refleja los niveles de corrupción del sector público tal como es percibida por empresarios, analistas y ciudadanos en más de un centenar de países relevados e basados en encuestas realizadas por una docena de instituciones independientes.

Considerando una tabla de puntuación que va del 1 al 10 indicando en el orden creciente a los países menos corruptos sesenta países obtienen una puntuación de menos de 3 en el 2004, lo que indica una situación de corrupción endémica.

La corrupción se percibe como más aguda en Bangladesh, Haití, Nigeria, Chad, Myanmar, Azerbaiján y Paraguay, obteniendo todos ellos una puntuación menor a 2.

Los países con un puntaje mayor a 9, con niveles mucho menores de corrupción percibida, son en general los países ricos: Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Islandia, Singapur, Suecia y Suiza.

Según datos de fuentes utilizadas tanto para el índice 2003 como 2004, desde el año pasado, se ha notado un aumento de la percepción de la corrupción percibida para Bahrain, Belice, Chipre, República Dominicana, Jamaica, Kuwait, Luxemburgo, Mauricio, Omán, Polonia, Arabia Saudita, Senegal y Trinidad y Tobago.

Asimismo, hay una caída de la percepción de la corrupción en Austria, Botswana, República

Checa, El Salvador, Francia, Gambia, Alemania, Jordania, Suiza, Tanzania, Tailandia, Uganda, Emiratos Árabes Unidos y Uruguay.

Los resultados expuestos permiten inferir las condiciones institucionales y socio-económicas que caracterizan a los países con menor índice de corrupción.

Adicionalmente, TI estima que las pérdidas provenientes de los sobornos en contrataciones de gobiernos alcanzan en el mundo al menos 400.000 millones de U\$S al año y tiene como consecuencia, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, una mayor pérdida de fondos públicos necesarios para la educación, la salud y el alivio de la pobreza y los inhibe de explotar su potencial riqueza.

Señalan Parker y otros (USAID, 2004), que estudios recientes han demostrado que la corrupción sistémica puede reducir el crecimiento económico y la competitividad planteando correlación entre percepción de corrupción, crecimiento económico y competitividad.

Por otra parte, según el Barómetro Global de la Corrupción (TI, 2004), en todo el mundo, el público percibe a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción, seguidos por los parlamentos, la policía y el poder judicial. Al respecto, el Informe Global de la Corrupción (TI, 2004) expone los montos supuestamente malversados por líderes políticos de las últimas dos décadas cuya suma oscila entre los 30 a 50 mil millones de dólares.

En igual dirección, un informe producido por el BM a requerimiento de la Oficina Anticorrupción de Argentina, referido a la elaboración de un mapa de Riesgos de Corrupción en el país, concluyó que las demoras derivadas del prolongado proceso de instrucción que conlleva el tratamiento de denuncias por actos de corrupción, la complejidad de las causas evaluadas y la riqueza de medios aplicados por los acusados en su defensa, atentan contra el esclarecimiento y la oportuna sanción de dichos actos.

A partir de las opiniones vertidas por las autoridades de TI (Eigen, Ospina, 2004) se ha elaborado la siguiente la Tabla 1 con los aspectos y reco-

⁷ Ver, www.transparency.org

Tabla 1: Corrupción, situaciones de riesgo y acciones sugeridas.

Corrupción y soborno, situaciones de riesgo.	Acciones sugeridas
Proyectos Públicos de gran escala.	(i) Donantes y Gobiernos Nacionales deben exigir cláusulas anti soborno en grandes proyectos y sanciones contra empresas en las que se hayan comprobados casos de soborno. (ii) Criterios de adjudicación objetivos y divulgación pública de los procesos. (iii) Drástica reducción de los procesos de contratación directa por parte de los Estados. (iv) Control independiente y público de las compras del estado. (v) Sanción y ejercicio de códigos de ética pública.
Producción de petróleo y armamentos.	(i) Publicación de Honorarios, regalías y otros pagos a gobierno y empresas petroleras por parte de los gobiernos. (ii) Cumplimiento por parte de las empresas de países que integran la OCDE obligaciones de según convención anti soborno. (iii) Cumplimiento en general de normas anticorrupción según Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas.
Financiamiento de la Política	Tl promueve estándares sobre financiamiento político y discrecionalidad. Incluyen leyes sobre conflictos de intereses, revelación anual de ingresos y gastos de partidos políticos con supervisión independiente, financiación diversificada, acceso equitativo a los medios de comunicación y disposiciones para el monitoreo del financiamiento por parte de la sociedad civil.

mendaciones que merecen principal atención según esta entidad.

Finalmente, las distintas fuentes consultadas coinciden en evaluar que si bien en la década pasada se ha avanzado fuertemente en el reconocimiento institucional de la corrupción, y en la instrumentación de mejoras en los marcos normativos o tecnológicos vinculados con la gestión de los gobiernos para enfrentarla, aun se observa carencia de coordinación y efectividad por parte de los organismos que operan en la materia y liderazgo político e involucramiento cívico insuficientes para mitigar las causas que le dan origen, recuperar los activos defraudados y reducir el grado de impunidad.

Entre los mas escépticos se destaca Moises Naim, director de la revista Foreign Policy, quien indica que “la corrupción se ha convertido con demasiada facilidad en el diagnostico universal para todas las enfermedades de un país” y “la honestidad de los candidatos políticos reemplazo como atributo a su visión de futuro, con lo cual más de un honesto incapaz llego a los más altos cargos, con el agravante de que a veces la honestidad resulto ser mas ilusoria que real”⁸

DESARROLLANDO LA TAREA.....

LA FORMACIÓN CIUDADANA

A partir de la distancia ideológica y de bienestar evidenciada entre distintos sectores de la población, regiones y países derivada de los procesos que tuvieron lugar en las última décadas y que fueron descriptos someramente en la introducción, parece oportuno preguntarse si es posible recrear espacios y medios para recuperar y jerarquizar en primer instancia, una cultura democrática que de soporte institucional a la lucha contra la corrupción.

En atención a esta problemática, se considera al proceso educativo como un mecanismo apto para colaborar con la edificación de la conciencia cívica en la vida democrática y particularmente, en el desempeño de la gestión de los gobiernos.

Las proposiciones que siguen pretenden rescatar la oportunidad que brinda la escuela y los centros de educación de mayor nivel, conjuntamente con los centros de participación ciudadana, por

⁸ Campanario Sebastián.2005 Nota publicada en Clarín el 17/04/2005.

constituir hitos obligados para el encuentro comunitario y explotar su potencial capacidad para reconstruir la conciencia cívica.

Desde esa óptica, parecería apropiado entonces, ensayar la planificación de actividades de carácter experimental como complemento a la tarea docente o académica tradicional que permita la aplicación del discurso teórico en prácticas comunitarias concretas vinculadas con el tema.

La construcción de ciudadanos en opinión de Hopenhayn (1998), significa que la educación tiene que enseñar a leer ciudadanamente el mundo ayudando a construir en los jóvenes una mentalidad crítica, desajustadora de la inercia en que la gente vive, que suele ser acomodaticia en la riqueza y de resignación por la pobreza.

Diseñar un sistema educativo requiere hoy considerar la diversidad de una sociedad plural, que sea capaz de discutir sobre formas alternativas de hacer las cosas, medir sus resultados, asignar recursos racionalmente y cuyo producto sea una educación equitativa y de calidad (Gore, 2003).

En tal sentido, se promueve incorporar en los programas de los distintos niveles de educación, asignaturas, seminarios, conferencias y talleres de formación que tengan como eje la participación ciudadana en la vida política, la formulación y evaluación de planes de gobierno y la programación y administración de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno.

Se aspira de este modo a fomentar la participación temprana de la ciudadanía en la planificación estratégica de los gobiernos, permitiendo familiarizar al estudiante con los aspectos relevantes de la gestión de un gobierno, el diseño de políticas públicas, la asignación de los recursos disponibles y la evaluación de los resultados.

En primer lugar, se propone iniciar a los niños en el reconocimiento de estos factores de la vida cívica mediante la asunción de responsabilidades parciales en la ejecución de pequeños proyectos o emprendimientos de cooperación orientados a la población de la vecindad en la que crecen. Se sugiere la participación activa de padres y maestros y la coordinación con organizaciones barriales y centros comunitarios para llevarlos a cabo.

Estas actividades podrían formar parte de los tópicos incluidos en las áreas sociales de los programas de estudio y permitirán fortalecer el vínculo de pertenencia social y potenciar las aptitudes y actitudes necesarias para abordar una participación más responsable en la adultez.

En un segundo nivel, se propicia que los planes de formación contemplen la realización de actividades que orienten a los jóvenes a profundizar el análisis de las características sociopolíticas del municipio de residencia favoreciendo la afirmación de su identidad al reconocerse en un medio social específico.

En esta línea de ideas, existen otras propuestas que pueden contribuir a recrear las condiciones necesarias para promover una acción superadora de los jóvenes en el campo social y político tales como: participar en el relevamiento de las necesidades comunitarias, analizar las soluciones exitosas en otros distritos de similares características para satisfacerlas y fomentar la asistencia de conferencistas idóneos a la escuela para debatir sobre el alcance, los fundamentos e impactos de las iniciativas legislativas bajo análisis en el ámbito de los consejos deliberantes comunales.

Resulta importante en este período, acompañar de manera inteligente el recorrido de los jóvenes en el reconocimiento de las diferencias de percepciones, ideologías y culturas, la identificación de las fronteras de lo posible y la búsqueda de logros alcanzados a partir del esfuerzo solidario y coordinado del grupo humano de referencia.

Al decir de Barbero (2002), se necesita de una escuela en la que aprender a leer signifique aprender a distinguir, a discriminar, a valorar y escoger donde y cómo se fortalecen los prejuicios o se renuevan las concepciones que tenemos de la política y de la familia, de la cultura y de la política.

Este autor plantea que la escuela ha dejado de ser el único lugar de legitimación del saber atento la expansión del saber a través de otros medios de comunicación, lenguajes, escrituras entre los niños y jóvenes, siendo necesario que el sistema educativo asuma el reto que le reclaman las sociedades de ser capaz de formar ciudadanos para los mapas profesionales y laborales del futuro.

Para acometer las tareas enunciadas en pá-

rrafos precedentes, se considera necesario brindar especial atención a la constitución de grupos multidisciplinarios en el área de las ciencias sociales para que lideren, planifiquen y acompañen el proceso que se propone a la par y en coordinación con los cuerpos docentes tradicionales, procurando establecer comunidades de práctica que gocen de márgenes razonables de autonomía.

Es probable que sea necesario repensar algunos de los objetivos que lideran el proceso educativo a la luz de estas líneas de acción y resignificar el espacio y alcance del encuentro entre pedagogía, conciencia cívica y comunidad.

Del mismo modo, no escapara al lector ilustrado en la materia que surge la necesidad de fortalecer o maximizar, según sea el caso, la capacidad y aptitud de la estructura de servicios disponibles en relación directa con la infraestructura física y la logística aplicada a la educación.

También, será pertinente incrementar el grado de prioridad que se pueda otorgar a la asignación de recursos del presupuesto en aras de solventar la inversión necesaria que posibilite la realización de estas experiencias y la medición de su impacto, en términos del cambio cultural que se sugiere.

Complementariamente, resulta fundamental que la sociedad pueda contener a la juventud con generosidad y solvencia generando los espacios y condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo.

No podemos desconocer el creciente grado de marginalidad de la población que acompaña al proceso de concentración de riqueza experimentado en nuestros países en los noventa junto con el deterioro de las pautas de convivencia, el incremento de delincuencia, la drogadicción y el alcoholismo en los estamentos más jóvenes de la población.

Según indica el documento referido al Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2004), los jóvenes latinoamericanos viven hoy con mayor dramatismo que el resto de la población una serie de paradojas que crean tensiones, entre las que destacan el mayor acceso a la educación con menores posibilidades de empleo, el mayor acceso a la información con menor acceso al poder y las mayores expectativas de autonomía con menores posibilidades de concretarla, a todo lo cual se suma el hecho de que sus mayo-

res aptitudes para el sistema productivo van acompañadas de la exclusión de este.

Por ello, cualquier acción que se emprenda en el campo educativo ha de ser complementada con políticas sociales activas que permitan cubrir niveles elementales de seguridad, salud física y emocional, alimentación e higiene que viabilicen la reconstrucción del tejido social en su base y que, imperiosamente, debería ser completada con otras acciones de política que favorezcan una inserción digna de los jóvenes en la sociedad mediante el crecimiento de la oferta de fuentes de trabajo.

Con el objeto de mitigar el efecto devastador que la marginalidad opera en la dignidad del hombre y su trabajo, cobra urgencia que las soluciones que se diseñen desde los gobiernos para moderar la creciente pauperización de nuestros pueblos a través de subsidios monetarios o en especie, contemplen regulaciones y acciones que alienten el cooperativismo entre los beneficiarios con el objeto de llevar a cabo la realización de micro-emprendimientos productivos, habitacionales o sanitarios.

Como corolario de lo expuesto hasta aquí, parece necesario destacar el rol prioritario que asume la inversión en recursos humanos en el corto plazo para afianzar los ejes de la dinámica propuesta, mientras se reencauza el crecimiento de los países de la región en el mediano plazo con pautas de distribución del ingreso y de desarrollo más equitativas, se madura en el ejercicio de la integración regional y se alcancen reglas de tratamiento más justas en relación con los países que presenten un mayor nivel relativo de desarrollo.

Cuando el joven llega a la etapa en que debe decidir su futuro laboral o profesional se sugiere profundizar el ejercicio proponiendo la inclusión como materias de grado en los estudios de nivel terciario o universitario tópicos referidos a planificación estratégica, historia política y económica, diseño y evaluación de políticas públicas, administración financiera gubernamental, gestión de proyectos y herramientas de negociación.

El análisis e investigación de estos aspectos se espera que brinden herramientas indispensables para comprender y administrar la dinámica del proceso decisorio de las sociedades en búsqueda del bienestar general.

Del mismo modo, puede ser conveniente complementar la actividad académica con estímulos e incentivos a los estudiantes para integrar redes de conocimiento y asistir a talleres de evaluación y análisis de la legislación vigente y proyectos de ley con trámite parlamentario vinculados con la orientación específica en que se especializará el estudiante.

Para aquellos jóvenes sin una orientación académica, los partidos políticos o los núcleos de gestión y participación comunitaria pueden brindar seminarios y talleres de corta duración sobre los temas mencionados precedentemente para estimular la participación en la vida democrática.

La reforma política

La mayoría de los países en desarrollo y más concretamente los latinoamericanos, han sufrido la degradación de sus sistemas de representación cívica como resultado de su precaria condición económica basada en la explotación de sus recursos naturales, la desigual distribución del ingreso, el deterioro de las condiciones de vida de la población, el efecto de los desastres naturales y la profundización de las diferencias entre distintos estratos sociales asentada en diversas expresiones de monopolio económico y de poder.

Estas condiciones alimentaron por otra parte, la fosilización de las estructuras partidarias en torno a los intereses corporativos de la elite dirigente distanciándolas de su misión como facilitadoras del diálogo social y artífices de las respuestas que satisfagan las demandas de la población. Los partidos políticos se han distanciado así cada vez más de la sociedad civil, olvidando sus funciones sociales (Saredi, Pulvirenti, 2004).

Por el contrario, se desarrolló una sinergia perversa entre representantes y representados a partir de utilizar la prebenda como mecanismo para lograr la adhesión de voluntades en detrimento del pluralismo ideológico.

Estas situaciones derivaron en un malestar social, con relación a la capacidad de las instituciones de la democracia para satisfacer las demandas del conjunto de la ciudadanía.

Como reseñara Del Pino (2003), autores como Beetham (1994) y Dahl (1996), proponen como una de las condiciones para establecer la calidad y

vitalidad de la democracia, la existencia de una confianza mayoritaria en el sistema político y sus instituciones, de una cultura política democrática, la percepción de la eficacia del sistema y la presencia de cierto grado de capacidad o eficacia política autopercibida para influir en el sistema.

En ese escenario, resulta indispensable volver a legitimar la representatividad y el sentido de los partidos políticos mediante una reforma política profunda que abra surcos en los estamentos partidarios para permitir la inserción, entre otros, a jóvenes formados en el tipo de experiencias reseñadas precedentemente y que haga posible en su desarrollo reconciliar a la sociedad con sus representantes.

De esta manera, se espera establecer un hilo conductor entre la política y la gestión ejecutiva de gobierno que viabilice la instrumentación más eficiente y efectiva de los planes de gobierno.

Se aspira a que la inclusión de los jóvenes así formados también facilite la convivencia de opiniones diferentes y el logro de consensos fundamentales entre las distintas expresiones políticas con referencia al rol que ha de asumir el estado en materia de salud, medio ambiente, educación, justicia, seguridad, regulación de la actividad económica y relaciones internas e internacionales.

En tal sentido, se requiere una fuerte revisión de los mecanismos de elección de los representantes del pueblo, de los tiempos y financiamiento de las campañas, de la capacitación y antecedentes que han de cubrir de los postulantes a cargos electivos y de la participación de los ciudadanos en el proceso para hacer posible el cambio.

Dicha reformulación ha de poner el énfasis en la generación de espacios de representatividad legitimados por la transparencia y los resultados de la gestión en los distintos niveles de gobierno que devuelvan la confianza en el sistema democrático a nuestros pueblos.

Al respecto, se plantea la necesidad de impulsar la aplicación generalizada de los siguientes postulados en los procesos electorales:

- Obligatoriedad de presentar plataformas partidarias que respeten criterios homogéneos y claros para la exposición de los objetivos que intentan alcanzar los planes de go-

bierno, las actividades que se proponen llevar a cabo, el impacto de los resultados esperados y los criterios de medición que le permitirán a la ciudadanía evaluar el éxito de las propuestas.

- Elecciones internas abiertas con acreditación de antecedentes que le brinden la posibilidad al ciudadano de ponderar adecuadamente la trayectoria ética, la formación y la actuación previa de los postulantes a cargos electivos con relación al perfil requerido por la función.
- Publicación del presupuesto de gastos y fuentes de ingresos y financiamiento previstos para el desarrollo de la actividad partidaria durante el proceso electoral y rendición de cuentas de acuerdo al marco regulatorio vigente. En caso de verificar la inexistencia de dicho marco se ha de promover la sanción de la medida pertinente adhiriendo a criterios internacionales en la materia tales como los Estándares sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad de TI.
- Establecimiento de criterios para la determinación de los calendarios de los procesos electorales internos de los países que tengan un sistema federal de gobierno que eviten la simultaneidad de los mismos entre distintos niveles de gobierno con el objeto de mitigar el efecto arrastre en las votaciones y promuevan el acortamiento de los tiempos de campaña.
- Optimización e implementación generalizada de los mecanismos de iniciativa y consulta popular previstos en el marco constitucional de diversos gobiernos nacionales y locales para estimular la participación y la responsabilidad ciudadana en materia legislativa.
- Establecimiento de pautas de convivencia democrática mediante consensos legislativos que se reflejen en asignaciones presupuestarias que garanticen la continuidad de las políticas públicas prioritarias y la estabilidad del servicio civil disminuyendo el ingreso

discrecional de funcionarios a la administración pública.

- Creación dentro del ámbito de la Justicia Electoral de un entorno técnico, institucional y normativo que posibilite el cumplimiento efectivo de las pautas indicadas precedentemente.

En definitiva, se considera relevante generar un contexto propicio para que la vida política se desenvuelva en un marco de transparencia y legitimidad que permita inhibir las acciones especulativas que afecten la acción de gobierno en el sentido de satisfacer intereses sectoriales o corporativas en detrimento del bienestar general.

En esa línea de pensamiento, el acortamiento y la determinación de estándares para la producción y costeo de las campañas electorales, la realización de elecciones internas abiertas, el desdoblamiento de las elecciones locales, provinciales y nacionales y la transparencia de su financiamiento pueden colaborar con ese objetivo.

De igual manera, en la medida que se intensifique y facilite cualitativamente la aplicación de los mecanismos de consulta popular en materia de las políticas de estado prioritarias se podrá incentivar un mayor compromiso y sentido de pertenencia en el control, redireccionamiento o afirmación de la gestión de los gobiernos.

Con idéntico criterio, mediante la armonización de los cronogramas electorales y de los periodos de gobierno así como el establecimiento de pautas de convivencia democrática se pretende fortalecer la consistencia, continuidad e impacto de las políticas públicas mejorando el rendimiento de los recursos públicos aplicados a su atención.

Por otra parte, aun cuando se ha generalizado la sanción de códigos de ética⁹ en los países de la región contribuyendo de este modo, a reducir el riesgo de administrar el patrimonio público en pos de intereses individuales o sectoriales; es imaginable que el sostenimiento y consolidación de los principios éticos se alcanzara a partir de un proceso de transformación cultural más integral que contemple explícitamente la condena del comportamiento trasgresor.

⁸ Campanario Sebastián.2005 Nota publicada en Clarín el 17/04/2005.

Entonces, parece razonable que la sanción social sobre el responsable de afectar negativamente el orden general considere entre otras medidas la restricción de acceso a oportunidades de desarrollo personal, profesional o político en el ámbito público en adición a las acciones administrativas o legales que le correspondan en función del daño producido.

Complementariamente, la ética pública ha de afirmarse de manera positiva premiando a los depositarios de antecedentes adquiridos mediante la ejercitación y divulgación de buenas prácticas aplicadas en su gestión.

Para poder distinguir y explicitar los distintos comportamientos a los que hemos hecho referencia es necesario avanzar en el grado de exposición de la gestión pública.

La exposición de los actos de gobierno.

La exposición clara, precisa y oportuna de la gestión gubernamental constituye un mecanismo idóneo para fomentar la transparencia en el ámbito público.

Mucho se ha discutido en los últimos años respecto de los criterios que han de guiar el modelo de gestión pública el cual fue migrando con diverso grado de intensidad e impacto de un modelo burocrático tradicional basado en la diferenciación entre responsabilidad administrativa y política a un modelo neo-empresarial o de mercado, asentado en criterios de calidad y eficiencia por el cual el funcionario público responde ante su cliente, el ciudadano. A partir de los disímiles resultados alcanzados por la aplicación de este modelo en los noventa, han surgido otros enfoques que procuran una inclusión real de los ciudadanos en las decisiones públicas reivindicando una administración democrática, aun a costa de absorber alguna pérdida de eficacia.

La recuperación de las instituciones requiere la adopción por parte de los gobiernos de criterios y sistemas que orienten y garanticen la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, la asignación de los recursos correspondientes, la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados alcanzados en un marco de máxima transparencia.

En general, el ciudadano común suele estar ausente en la identificación de necesidades que se

han de cubrir para fomentar el desarrollo regional, la planificación de actividades necesarias para alcanzarlo, la administración de restricciones y la evaluación de los servicios y bienes ofrecidos por el estado con ese objetivo.

Como alternativa para revertir la situación se propone que en la medida que se movilice la educación en el sentido sugerido y se avance en la reforma política mencionada previamente, es posible imaginar una respuesta favorable a la implementación de mecanismos de participación popular en todas las instancias de la gestión gubernamental empleando los medios de comunicación y expresión a los que se puede tener acceso en la actualidad.

A continuación se enumeran algunas acciones conducentes para avanzar en ese objetivo. Como podrá inferirse, en algunos casos se trata de abrir canales de opinión o denuncia y en otros, de facilitar y orientar la participación ciudadana mediante la realización de talleres y actividades focales que hagan posible el análisis y el consenso sobre situaciones que enfrenta la comunidad y posibles soluciones.

a) De participación...

Como fuera enunciado anteriormente, los colegios o escuelas pueden convertirse en escenarios alternativos para fomentar la participación responsable de la ciudadanía. Al respecto, se han sugerido la realización de actividades extracurriculares que permitan al núcleo familiar la expresión de sus opiniones e inquietudes y la ejecución de acciones comunitarias específicas en atención a necesidades puntuales dentro de un ámbito explorado y conocido por todos.

De igual modo, la universidad puede ser un ámbito apropiado para interactuar con el Poder Legislativo en términos del asesoramiento que pueden brindar sus equipos profesionales y la oportunidad de adquirir formación y experiencia cívica que se abre para aquellos estudiantes que puedan participar de debates o talleres sobre legislación aplicada en áreas temáticas relacionadas con sus carreras.

Por otra parte, se observa que la constitución y expansión de núcleos de gestión y participación ciudadana que actúen como centros básicos de atención de las demandas ciudadanas favorecen la descentralización y el control de la gestión gubernamental. Resultaría importante incrementar la presencia de los mismos en la vida cotidiana de las familias fomentando la visita física y periódica en los barrios

aprovechando la realización de eventos culturales o recreativos en lugares públicos o, puerta a puerta, recogiendo opinión e inquietudes a través de encuestas, brindando orientación para realización de trámites o denuncias y divulgando resultados. De igual forma, la explotación de su capacidad de transmisión y generación de compromisos en la comunidad puede ser profundizada mediante iniciativas que involucren en mayor grado a los vecinos en tareas vinculadas a la preparación, elaboración y supervisión de los presupuestos barriales y comunales¹⁰. Una vez más, puede ser altamente provechoso que los jóvenes logren un amplio protagonismo en estas actividades, en aras de reducir las distancias que impuso el individualismo y la marginalidad entre los distintos grupos sociales y permitir una convergencia solidaria hacia la construcción de un destino común.

La recuperación del espacio de la política a través de sus canales naturales como se señalara precedentemente, resulta indispensable para articular los programas de gobierno canalizando las expectativas de los distintos sectores y grupos de interés que conviven en la comunidad.

Parecería razonable también, optimizar el marco de intervención de las ONG's mediante el consenso de pautas de funcionamiento que puedan ser adoptados por la gran mayoría de estas agrupaciones para canalizar y garantizar responsablemente su participación en el diseño e implementación de políticas gubernamentales.

La creación de sitios interactivos en la Web que permitan al ciudadano acceder a planes y políticas de gobierno en preparación o en etapa de ejecución, participar activamente en el análisis y elaboración de normas y regulaciones que rijan su vida pública, opinar respecto de la calidad, oportunidad y eficiencia de los servicios o bienes públicos recibidos y la evolución de sus tarifas así como sobre las características del sistema tributario vigente, son algunos de los cometidos que se pueden alcanzar rápidamente. Las acciones que se emprendan para fomentar el uso de estos medios en la población mediante campañas masivas y el ofrecimiento de centros gratuitos de

consulta pueden colaborar definitivamente a satisfacer este objetivo. Sería muy conveniente que estas campañas puedan ser reforzadas en su efectividad poniendo a disposición de la ciudadanía una guía de trámites y de opinión en la Web que facilite la comprensión, el acceso y el entendimiento de los temas objeto de análisis. Es esperable que dicha guía brinde un marco de consulta claro y preciso para el ciudadano sobre la características y el impacto de los bienes y servicios públicos ofrecidos y/o de las normas o políticas que se instalen para su consideración, mediante la provisión de un menú de información, encuestas de opinión y/o control, orientación para realizar denuncias y todo otro dato relevante al efecto¹¹.

En respaldo de estas orientaciones se impone diseñar un patrón de reglas que viabilice los objetivos enunciados. En Argentina por caso, existe un marco normativo aprobado por Decreto No. 1172/2003, que contiene el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas. El Reglamento habilita un espacio institucional para la intervención de los ciudadanos, en forma previa a la toma de decisión por parte de la Administración, a través de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, potenciando a su vez una efectiva participación ciudadana.

En igual dirección, en Colombia la Constitución de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones. En 1999 se promulga el Decreto No. 1122, según el cual se establece, para una serie de casos, la obligación de publicar con antelación no inferior de 15 días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general; establece la fecha límite para la recepción de las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas; y determina que sólo vencido el plazo se podrán expedir las regulaciones con una motivación que dé cuenta razonada de la aceptación o rechazo¹².

¹⁰ Lilia Goday describe interesantes recomendaciones sobre metodologías para ser aplicadas en estos casos en su artículo referido a la experiencia de presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina (Revista N° 54 ASAP, 1999).

¹¹ Puede resultar de interés visitar el Portal de Servicios e Informaciones del gobierno de Brasil www.w.gov.br el Portal del Estado Colombiano, www.gobiernoenlinea.gov.co o el Portal del Estado al Servicio del Ciudadano de Chile www.tramitefacil.gov.cl.

¹² Para una visión general del estado de reformas en iberoamérica se sugiere ver informes sobre Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública en www.clad.org.

Complementariamente, se requiere madurar los procesos de participación *ex-ante* en la gestión de gobierno instrumentados a través de audiencias públicas.

Tomado nuevamente como ejemplo el caso de Argentina, el Decreto No. 1172/2003 también incluye el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional. El Reglamento tiene por objeto regular el mecanismo de participación ciudadana en las audiencias públicas, las cuales son definidas como instancias en el proceso de toma de decisión, donde la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquel que se vea afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.

Por su parte en Colombia la Ley No. 489/1998, consagra la posibilidad de las audiencias públicas (Art. 33) para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de las entidades públicas. La ley deja a la discrecionalidad de la Administración decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria. Sin embargo, también se dispone que las comunidades y las organizaciones puedan solicitar la realización de audiencias públicas, aunque sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la Administración. En todo caso, la ley señala que ésta deberá explicar a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

Al respecto, se percibe en general un bajo nivel de credibilidad por parte de la población respecto de la eficacia que van demostrando estos mecanismos al sentirse marginada de la resolución de los conflictos, que no pocas veces se dirimen mediante negociaciones en paralelo entre el gobierno de turno y el sector o grupo corporativo en conflicto. Del mismo modo, suele advertirse el carácter catártico que suelen tener las sesiones que ocupan las audiencias sin llegar a ofrecer un ámbito adecuado para el intercambio de ideas.

Por ello, resulta frecuente observar que desde un nivel de desintegración e incomunicación social muy avanzada se deriven situaciones de enfrentamiento extremas a partir de una aguda polarización de posiciones que agravan los conflictos.

En tal sentido, los esfuerzos que se realicen en pos de mejorar la accesibilidad por parte de la

población a la información disponible respecto de los temas objeto de estudio y en ofrecer espacios de consulta y debate previos a la audiencia en ámbitos familiares para el ciudadano común, integrando la acción de los distintos niveles de gobierno, pueden contribuir a la implementación de este mecanismo.

Los ejercicios propuestos en los párrafos que anteceden, pueden, en definitiva, brindar a la democracia capacidad para transformarse en una experiencia vital e inclusiva con poder para contener y dirigir los destinos de nuestras naciones.

En este marco, como puede derivarse de lo expuesto, los distintos niveles de gobierno adquieren un rol fundamental en la coordinación y conducción del proceso generando los espacios y las condiciones que hagan posible su ejecución. Así como se ha avanzado en establecer una coordinación institucional mas efectiva en materia de responsabilidad fiscal entre los distintos niveles de gobierno de los países de la región, se sugiere profundizar el tratamiento y la complementariedad de esfuerzos en materia de transparencia y participación ciudadana en la gestión y el control del gobierno mediante la sanción del marco legal pertinente y el diseño de un programa de trabajo en común.

b) De gestión...

Por otra parte, los gobiernos han de procurar hacer más eficiente y efectiva su gestión adoptando normas y sistemas que garanticen la calidad y el control de los procesos que administran siguiendo las pautas que rigen a nivel internacional en la materia, pudiendo tomarse como referencia el código de transparencia del FMI y la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), con el patrocinio de la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, y aprobada por la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", el 26 y 27 de junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Esta última postula un fuerte respaldo al proceso de profesionalización de la función pública, el fortalecimiento institucional del Estado y el potenciamiento en las agendas gubernamentales de las políticas de reforma de la administración pública.

En ese sentido, las reformas administrativas ocurridas en la década del noventa en los países lati-

noamericanos¹³ han estado soportadas básicamente en ajustes normativos o en la adopción de herramientas informáticas y de comunicación para la gestión sin haberse logrado el mismo nivel de avance en la mutación de la cultura de las organizaciones.

Es fundamental orientar la gestión de las organizaciones públicas a resultados alcanzables dentro de los objetivos de política que se fijen los distintos niveles de gobierno como parte de la jerarquización cualitativa del servicio civil. Esta metodología de operación facilitará la gerenciamiento pleno de la labor pública por parte del funcionariado.

Complementariamente, la implementación de un adecuado sistema de selección, capacitación, y evaluación de desempeño del personal fundado en el mérito obtenido en el alcance de los objetivos es indispensable para sostener la continuidad institucional de las reformas iniciadas y minimizar los riesgos de corrupción derivados de ausencia de políticas permanentes respecto del servicio civil.

Por otra parte, es habitual reconocer en los países de la región la yuxtaposición de objetivos y acciones sin un nivel razonable de complementariedad u organicidad entre las organizaciones públicas que derivan en mayores costos y bajo rendimiento operacional.

Del mismo modo, la falta de transparencia e integración de los procesos de contrataciones y adquisiciones del estado con el resto de los sistemas que soportan la administración gubernamental socavan las bases del presupuesto público deteriorando la calidad y oportunidad de los servicios o bienes públicos entregados por el estado.

Con el objeto de modificar estas conductas se destaca la necesidad de reforzar los mecanismos de planificación estratégica aplicados a las organizaciones públicas y los programas de gobierno en cuanto alcance, objetivos e instrumentos a emplear para su concreción y posterior medición de resultados. Podemos mencionar los ejemplos de Chile, Argentina y Uruguay¹⁴ en relación a la aplicación de la planifica-

ción estratégica, las cartas compromiso con la ciudadanía y el establecimiento de indicadores de gestión para medir el impacto de la producción pública.

Para lograr trascender la esfera burocrática o elitista en la aplicación de estas herramientas y disminuir la discrecionalidad en los actos de gobierno, resulta necesario que los responsables políticos de las agencias gubernamentales emprendan esfuerzos de divulgación e información de amplio alcance en aras de explicitar los objetivos, resultados e impactos esperados de los planes de gobierno. De este modo, la sociedad se encontrara en mejores condiciones para evaluar su gestión. Al respecto, la experiencia de Costa Rica en la implementación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) constituye un hito interesante en esta materia por cuanto el Poder Ejecutivo dispone de una herramienta que le permite promover la rendición de cuentas de sus colaboradores mas cercanos ante las demás autoridades del sector público y la sociedad en su conjunto, y generó un espacio apropiado para la modernización del estado a partir del cambio cultural en las instituciones que lo componen¹⁵. En igual dirección, Colombia, a través de su Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción se encuentra implementando los Pactos por la Transparencia que constituyen un acuerdo de voluntades entre los responsables municipales, departamentales o de corporaciones y la ciudadanía, donde la autoridad que suscribe el pacto se compromete a permitir el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del mismo y garantizar la publicidad de las actuaciones públicas¹⁶.

En tal sentido, los planes de gobierno derivados de las plataformas partidarias han de poder instrumentarse operativamente mediante la sanción de las leyes de presupuesto anuales y su versión plurianual indicativa de la evolución esperada para el mediano plazo.

A tal efecto, se debe recuperar el valor del presupuesto y las normas que regulan su ejecución como instrumentos legales y de administración y por lo tanto jerarquizar su aplicación al distinguirlas co-

¹³ Se sugiere visitar el sitio del CLAD para tener una visión general de Experiencias de Modernización en la Organización y Gestión.

¹⁴ Se sugiere visitar www.dipres.cl, www.gobiernoelectronico.ar y www.uruguay.gov.uy para un análisis detallado de estos casos.

¹⁵ Se puede profundizar el conocimiento del SINE visitando la web del Ministerio de Planificación de Costa Rica www.mideplan.go.cr

¹⁶ ver www.anticorruptcion.gov.co

mo reglas de procedimiento macro fiscales básicas para orientar la asignación de los recursos públicos.

Para lograr ese objetivo existen principios fundamentales que deben ser atendidos al momento de formular el presupuesto y entre los que el de programación, claridad, universalidad, especificidad y equilibrio son particularmente relevantes para minimizar los riesgos que se han de administrar en la etapa de la ejecución.

Por ello parece conveniente detallar una serie de acciones destinadas a mejorar el actual desempeño de las instituciones que operan en este campo.

- El esfuerzo por mejorar la claridad de las metas fiscales a alcanzar, las condiciones financieras a enfrentar y su armonización con los criterios que rigen la política monetaria y cambiaria, resultan fundamentales para no desequilibrar el presupuesto físico y financiero durante la etapa de la ejecución.
- consistencia y continuidad de los programas de gobierno puede ser mejorada si se refuerza la calidad y entidad del presupuesto plurianual, se establecen indicadores de gestión y estándares de calidad para la prestación de servicios públicos y se prevé la constitución de aplicaciones financieras que permitan mitigar los efectos negativos que acompañan las etapas depresivas del ciclo económico.
- El empeño en incrementar la claridad y especificidad en la etapa de la formulación respecto a los gastos y el origen de los recursos que los financian ha de redundar en menores demoras burocráticas para alcanzar los objetivos de política durante la ejecución del presupuesto.
- La mejora continua en las aptitudes del personal de las administraciones públicas para realizar la programación física y financiera de las actividades de gobierno en todas las etapas del ciclo de vida del presupuesto permite incrementar la eficiencia y la economía del proceso de asignación de los recursos públicos.
- La profundidad que se alcance en la programación de la calidad, cantidad y oportunidad de los insumos requeridos para el logro de los resultados deseados facilitará la iden-

tificación del proceso de gestión necesario para su adquisición, ha de mejorar la pertinencia de los compromisos proyectados y reducirá el riesgo de vulnerar los procedimientos en la etapa de ejecución.

- La eficiencia que se logre en proyectar los recursos tributarios y no tributarios, reducir la evasión y la elusión tributaria conjuntamente con las mejoras que se introduzcan en el proceso de recaudación de los ingresos ha de hacer posible cumplimentar con mayores recursos y menores costos de oportunidad el financiamiento del presupuesto.
- El desarrollo de criterios efectivos de autoevaluación a partir de indicadores de impacto, eficiencia, economía, eficacia y sustentabilidad de la gestión son indispensables para retroalimentar el alcance y los objetivos de política que han de guiar el proceso de asignaciones presupuestales.

Complementariamente, en la etapa de ejecución se ha de insistir con la recomendación de promover el adiestramiento del servicio civil del gobierno, en la aplicación generalizada de sistemas integrados de administración financiera y el desarrollo de instrumentos basados en tecnologías modernas con el objeto de favorecer la relación del ciudadano con el gobierno.

Estos sistemas han de crecer en calidad integrando acabadamente la gestión de las transacciones que tienen lugar en el ámbito público con su registro, poniéndose preferente atención sobre aquellas en las cuales interactúa con el sector privado (subsidios, transferencias, compras y contrataciones, obra pública) de modo de generar una red inteligente de información financiera que pueda ser consultada por funcionarios, proveedores o contratistas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos para facilitar la identificación y la evolución de trámites de su interés, así como la medición del impacto presupuestario y/o patrimonial que generan.

En la medida que se respeten los principios de universalidad y unicidad del presupuesto durante esta etapa y se adopten criterios de registro estándares, también se mejora la capacidad de previsión sobre la evolución esperada de los principales indicadores económicos de los países de la región.

Por otra parte, la racionalización en el manejo de fondos por parte de los agentes públicos puede

contribuir a minimizar los riesgos de corrupción institucional mediante la implementación de sistemas inteligentes para la captura de los ingresos y el pago de las obligaciones del estado, armonizados con el sistema financiero, que permitan reducir dramáticamente el manejo de fondos en efectivo por parte de los funcionarios y alcanzar el gerenciamiento pleno de los mismos.

A la vez, se propicia alentar el apego a las normas legales mediante el reconocimiento y el otorgamiento de incentivos técnicos y/o económicos a los funcionarios y proveedores que testimonien su cumplimiento como, en caso contrario, la aplicación de la sanción pertinente. De ese modo se estará abonando un terreno de gran potencial para obtener logros efectivos en materia de transparencia, economía de recursos y reducción de los niveles de corrupción.

Asimismo, la creación de redes de conocimiento en el ámbito público que permitan poner de relieve las mejores prácticas que se observen en el sector puede consolidar un sendero de mejora continua al estimular y generalizar su aplicación.

El éxito en la adopción de estas pautas de comportamiento dependerá del nivel de madurez alcanzado en la vida institucional, y el desarrollo económico de los países de la región en concordancia con el grado de estabilidad monetaria, cambiaria y jurídica logrado en ellos.

Como refieren Parker y otros (2004), los esfuerzos realizados por donantes y organismos internacionales de crédito por aplicar sistemas integrados de administración financiera han tenido diverso resultado, dependiendo del grado de continuidad del apoyo político y del financiamiento necesario para su mantenimiento y actualización, así como, del nivel de integración y prioridad que hayan alcanzado dentro de los planes de modernización de la gestión de los estados¹⁷.

Brasil y Argentina constituyen casos testigos líderes en la región respecto del desarrollo y expansión de estas herramientas. Brasil desarrolló tempranamente (1986) su SIAFI y desde entonces viene ejecutando acciones para consolidar su implantación como herramienta para soportar la administración fi-

nanciera del país¹⁸. El caso de Argentina es interesante de evaluar, ya que a pesar de la profunda crisis económica e institucional que vivió el país a fines del 2001, ha mantenido activo su proyecto de unificación y estandarización de los sistemas de administración financiera en el ámbito de la Administración Pública Nacional creciendo la descentralización operativa y el nivel de compromiso de los usuarios afectados a la operatoria, a través de experiencias colegiadas para coordinar el mantenimiento, la capacitación y el soporte técnico de los mismos¹⁹.

No menos importante resulta la determinación de responsabilidades fiscales entre los distintos niveles de gobierno para asegurar un adecuado nivel de descentralización operativa y correspondencia fiscal. Al respecto, resulta oportuno contemplar criterios de distribución que alienten la promoción social y regional a partir de indicadores objetivos de recaudación potencial y necesidades de gastos. Para este último caso, los niveles de ingreso y empleo, las tasas de natalidad, mortalidad y analfabetismo en relación a la densidad poblacional, pueden constituirse debidamente ponderados en un criterio primario de distribución.

La adecuada resolución de los aspectos referidos a la asignación y distribución de los recursos del presupuesto del sector público son de alta criticidad para brindar un margen confiable de sustentabilidad política a cualquier reforma en ese ámbito.

(c) De control...

Un factor sustantivo a considerar en el tramado de un nuevo tejido social lo constituye el desarrollo de pautas de convivencia que garanticen la integridad, integridad, calidad y oportunidad del control ciudadano soportado en las instituciones que detentan responsabilidades y aptitudes específicas al respecto.

En general, nos encontramos que los organismos de control externos o internos del gobierno suelen distraer esfuerzos en planes de auditoría que adolecen como otras tantas políticas públicas de organicidad y de objetivos que superen los horizontes breves y efímeros que establece la administración de los intereses de la coyuntura política.

¹⁷ Información sobre algunos casos de aplicación del SIMAFAL se puede encontrar en www.respondanet.com.

¹⁸ Se sugiere profundizar el estudio sobre la evolución y el alcance del SIAFI visitando www.stn.fazenda.gov.br/siafi

¹⁹ Para ampliar el análisis de los objetivos y alcance del SIDIF argentino se sugiere visitar www.meccon.gov.ar/hacienda/

Por otra parte los esfuerzos de las ONG's no siempre son canalizados adecuadamente dentro del marco institucional vigente.

En tal sentido, resulta imperioso volver a destacar el carácter independiente que debe sostener cualquier función de auditoría, sin desmedro de las diferencias propias que pueden existir entre los organismos o entidades que colaboran con la construcción de un ambiente de control derivadas de las particularidades de los destinatarios u objetivos que han de procurar dichas organizaciones²⁰.

Dicha independencia tiene que estar sustentada en la instrumentación de metodologías claras y de aplicación generalizada que le permitan al cuerpo de auditores elaborar y llevar a cabo planes de auditoría en las diferentes áreas temáticas y que puedan ser evaluados con objetividad en términos de los resultados alcanzados.

Para abordar la preeminencia de este criterio en la actividad de control se entiende necesario disponer de un marco normativo específico que describa el objeto, alcance y metodologías a aplicar por el sistema de control externo e interno en la administración pública, su vínculo con los organismos no gubernamentales y el poder judicial, y determine la autoridad de aplicación del régimen.

Con relación a este último aspecto, es importante lograr afianzar la sustentabilidad política de dicha autoridad a lo largo del tiempo dotándola de estabilidad, autonomía, profesionalismo y presupuesto suficiente para llevar a cabo su misión.

Del mismo modo, resulta indispensable reducir el tratamiento discrecional que se observa en los resultados de las auditorías y en el establecimiento de los programas de trabajo mediante la determinación de mecanismos y criterios permanentes para la asignación de los recursos de auditoría y el análisis de sus resultados por parte de la dirección de los órganos de control que aseguren su acabada exposición.

El transparentar la gestión de los órganos de control publicando la planificación periódica de sus actividades y los objetivos de la misma así como los resultados alcanzados y recomendaciones

emitidas, retroalimenta su efectividad. Adicionalmente, ello permite enriquecerla con el aporte directo de la ciudadanía a través encuestas de satisfacción, capturas de opinión o inquietudes y de manera indirecta a través de la participación de organizaciones no gubernamentales en la planificación y evaluación de los resultados de la gestión de gobierno en general y del sistema de control en particular.

A tal efecto, es indispensable compatibilizar estos objetivos y las acciones pertinentes para lograrlos mediante una planificación estratégica plurianual con resultados escalonados a lo largo del tiempo que acompañen la maduración del nuevo modelo de control.

Al respecto, para consolidar una nueva mirada del control se requiere la implementación de programas de capacitación permanentes, elaboración de manuales y guías de auditoría para las diferentes áreas temáticas y brindar asistencia técnica apropiada a los cuerpos de auditores.

La nueva visión pondrá énfasis en el control de gestión en adición al control tradicional sobre aspectos financiero o legales, en las herramientas necesarias para hacerlo posible y en el carácter o actitud proactiva que deberá asumir el auditor con un alcance e intervención amplia con respecto al ciclo del presupuesto.

Como corolario, se espera que el enfoque de auditoría permita detectar los puntos relevantes de control en las distintas etapas del ciclo presupuestario y de la gestión del gobierno, cooperando en la identificación de indicadores de gestión para la medición de los resultados que se esperen alcanzar, de acuerdo a los planes estratégicos de las organizaciones.

Concomitantemente, se estima fomentar de esta manera el establecimiento de adecuadas pautas de control interno por parte de los responsables de administrar recursos públicos y facilitar la incorporación efectiva en sus organizaciones de las recomendaciones derivadas del control externo y de las organizaciones no gubernamentales centradas en mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio público.

²⁰ Los sitios de Probid y Respondanet (USAID) tienen abundantes referencias sobre criterios, documentación y orientaciones metodológicas sobre el tema.

La adopción de prácticas y normas comunes en cuanto a la lucha contra la corrupción se refiere

Como ya puede inferirse de la línea argumental puesta de manifiesto hasta el momento el eje fundamental que se propone para avanzar en una lucha descarnada contra la corrupción a nivel nacional lo constituye la profundidad que alcance la exposición de los actos de gobierno a partir de información fidedigna derivada de sistemas de gestión y registro normalizados e integrales, complementada con un sistema amplio de evaluación y control que incorpore sistemáticamente la opinión del ciudadano para medir el impacto de la gestión de gobierno en la comunidad.

En tal sentido, la adhesión a criterios internacionales en materia de legislación vinculada a la administración, exposición y el control de la gestión financiera gubernamental como las correspondientes al financiamiento de los partidos políticos y la articulación de la vida democrática en los países, cobran especial relevancia para sostener jurídicamente un clima que desaliente la corrupción institucional en los estados.

Al respecto, una herramienta legal que esta debatiéndose parlamentariamente en distintos países de la región o ya se ha sancionado como en el caso de México, está referida a la reglamentación en el acceso de la información pública por parte del ciudadano como mecanismo directo para ejercer su poder de control sobre la marcha de los gobiernos.

Este y otros medios como la obligación de brindar información fiscal por parte del Estado que ha sido incorporada en las leyes de solvencia fiscal de 1999 y de responsabilidad fiscal del 2004 en Argentina, así como la reglamentación sobre audiencias públicas y publicidad de la gestión de intereses de reciente sanción en ese país, auguran un incremento en la calidad del debate público con relación a la marcha del gobierno. Brasil sancionó su Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2000 y actualmente la mayoría de los países de la región están adoptando regulaciones con similares criterios en esta materia. Nuevamente, aquí cobra relevancia el empeño que pongan los estados por hacer efectivo el cumplimiento de las normas por sobre restricciones burocráticas o intereses sectoriales.

Por otra parte, dicha estrategia ha de ser reforzada mediante el aprovechamiento de las estruc-

turas supranacionales existentes, profundizando específicamente, su aplicación en los acuerdos regionales vinculados al comercio y la regulación de las actividades económicas entre países.

La pertinencia que alcancen los acuerdos multilaterales en materia arancelaria, cambiaria y tributaria entre países puede minimizar las acciones especulativas que atenten contra el desarrollo de la región y por el contrario pueden favorecer su evolución mediante una adecuada integración de sus sectores productivos y de servicios.

En esta línea de razonamiento, la reducción de promociones o subsidios directos a empresas, la acción de control del estado para evitar la existencia de monopolios y eliminación de regulaciones burocráticas, en un marco de políticas comerciales, arancelarias, cambiarias, fiscales y monetarias coordinadas a nivel regional han de minimizar las circunstancias que estimulan los actos de corrupción.

Del mismo modo la adopción de criterios homogéneos entre los distintos países para tipificar los sujetos y objetos de delitos por corrupción en los gobiernos y las sanciones pertinentes, que incluyan cláusulas de extradición recíprocas ante un caso de soborno transnacional, en conjunción con la sanción de códigos de ética y transparencia gubernamental, pueden reducir las causales y oportunidades para su ocurrencia.

En esta dirección es altamente necesario que los países se comprometan a la firma de las convenciones internacionales contra la corrupción para el caso que no lo hayan hecho y colaboren con los monitores previstos, se mejore la coordinación entre donantes y a través de ellos se fomente el estudio y divulgación de casos de corrupción y de buenas prácticas para combatirla, en países y regiones, se financien encuestas privadas respecto de huecos de legislación o procedimientos que fomentan la corrupción y/o el soborno y se definan indicadores comunes para efectuar su medición.

Con idéntico criterio, resulta indispensable como señala TI en su informe Global de corrupción 2003, que las grandes empresas con filiales en el exterior adopten códigos de conducta comunes que promuevan la sanción de los miembros de las empresas que no respeten criterios básicos de lealtad comercial y competencia en su accionar o atenten mediante actos de corrupción contra los intereses de los estados donde operan.

Un aporte en esta materia lo constituye la implementación de un marco normativo integral y de sistemas inteligentes soportados en la Web e integrados al resto de la Administración Financiera Gubernamental para realizar las compras y contrataciones públicas al proporcionar un ambiente más amigable y transparente en aras de mitigar los riesgos de corrupción y favorecer el monitoreo y control de la gestión gubernamental. En la región México, Brasil, Colombia, Chile y Argentina han avanzado fuertemente en estas actividades.

Profundizando esta línea de trabajo, sería altamente efectivo que en el marco de acuerdos o convenios regionales o multilaterales firmados se determinara la adopción de estándares internacionales en materia de pliegos, condiciones generales de compras y contrataciones de obra públicas, catalogación de bienes y criterios de monitoreo para obras y proyectos.

Otra contribución deseable, pone énfasis en promover el establecimiento de un marco legal que permita vincular las bases de datos de los países de la región con el objeto de compartir información calificada referida a las características y grado de cumplimiento de los proveedores o contratistas de bienes y servicios.

De esta manera se estaría brindando un marco de alta difusión y transparencia a la función compradora de los estados y al comportamiento de sus proveedores de bienes y servicios.

Finalmente un aspecto, que generalmente es desestimado y resulta de vital importancia al momento de querer modificar conductas es que exista la voluntad política no solo para adoptar criterios y estándares normativos referidos a la identificación de los actos de corrupción sino también para que los sistemas de incentivos y sanciones que se prevean sean aplicados en cada caso con firmeza, sin desmedro de la especial dedicación que ha de requerir la divulgación, capacitación y sensibilización pertinente.

Una regla que no se haga o pueda cumplir en la práctica, solo perdura en el tiempo como un elemento decorativo y pierde su potencial como

instrumento para sostener una transformación cultural verdadera.

En tal sentido, la reformas en los códigos procesales que aligeren el proceso de instrucción de las causas, la autonomía ideológica y financiera de los agentes y jueces que deben luchar contra la corrupción o juzgar hechos de corrupción, deben constituirse en los prerequisites institucionales necesarios para garantizar el debido y oportuno proceso.

CERRANDO EL CÍRCULO

En el origen de las inquietudes que se plantean al comenzar este emprendimiento encontramos a la disolución de los acuerdos sociales básicos como expresión de la marginalidad social y política reinante en la mayoría de los países del cono sur de América, la concentración del poder en manos de unos pocos y la presencia de un creciente individualismo y reduccionismo ideológico que alientan los procesos de corrupción en la administración pública y la ausencia de participación en la vida democrática de nuestros pueblos.

Por ello se propone un conjunto integrado e integral de acciones (ver Figura 1) para combatir esta situación que parte de reconocer los derechos individuales de acceder a la educación y a un trabajo digno como ejes prioritarios de cualquier transformación exitosa en la materia.



Figura 1: La lucha contra la corrupción

En la medida que los estados desplieguen energías y recursos en garantizar estos derechos es esperable que se comprenda la conveniencia de asumir y comprometerse con códigos de convivencia que prioricen el beneficio social por sobre los intereses individuales, se estimule la profesionalización del servicio público y se alcance un nivel de participación democrática y responsable en la asignación y administración de los recursos públicos.

El círculo virtuoso parte de recrear una cultura de compromiso social a partir de la inserción real del niño y del joven en la sociedad afirmando su identidad y su derecho a ser escuchados y a asumir paulatinamente las riendas de un destino común.

La oportunidad de resolver cuestiones vinculadas a las demandas sociales más próximas les permiten reconocer situaciones que exceden el ámbito familiar o primario y los llaman a reconocer el derecho de los otros y consensuar acciones priorizando recursos y esfuerzos en aras del bienestar del conjunto.

La formación cívica y la reforma política son sustantivas para remover las restricciones más importantes que desalientan en lo inmediato la incorporación en la dirigencias partidarias de aquellos ciudadanos que están en condiciones de aportar valor y direccionalidad a los esfuerzos de la política.

Este camino requiere fundamentalmente de decisión, espíritu generoso y de capacidad creativa por parte de las dirigencias partidarias para impulsar la reforma, profundizar el contacto con la sociedad y catalizar sus expectativas razonablemente.

La generación de planes de gobierno que prioricen la profesionalización del servicio civil y del modelo de gestión pública basado en el presupuesto como instrumento de administración pueden contribuir en gran medida a reconstruir una visión mas pluralista y continente del cuerpo social con políticas de estado que superen la coyuntura y garanticen la continuidad y consistencia de sus objetivos en el tiempo.

El nivel de transparencia que alcancen los actos de gobierno se convierte en un requisito de primer grado para estimular la participación, reducir la discrecionalidad en el ámbito público y combatir la corrupción. El mismo solo puede ser evaluado por auditorías independientes y a través preferentemente, del escrutinio público.

La adhesión a criterios internacionales en materia de legislación vinculada a la administración, exposición y el control de la gestión financiera gubernamental como las correspondientes al financiamiento de los partidos políticos y la tipificación de los delitos y sanciones derivados del soborno y la corrupción cobran especial relevancia para sostener jurídicamente un clima que desaliente la corrupción institucional en los estados.

Esta cadena virtuosa se ve naturalmente enriquecida si los organismos multilaterales de crédito apoyan con financiamiento, criterios normativos, coordinación y asistencia técnica la lucha contra la corrupción, prioritariamente, en aquellos pueblos que presentan mayores carencias sociales y económicas.

El grado de presión internacional y la ayuda preferencial pueden contribuir de manera ostensible a producir un cambio sustantivo en esta temática conjuntamente con el impulso de nuevas tecnologías y acuerdos regionales o multilaterales en materia de comercio y políticas macroeconómicas.

BIBLIOGRAFIA

- Barbero, J. Martín (2002), "Jóvenes: comunicación e identidad", Revista Iberoamericana de educación de la OEI Pensar Iberoamérica N° 0.
- Carreño, E. Vargas (2000), La Convención Interamericana contra la corrupción. Documento presentado en la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe BID.
- Del Pino, Eloisa, (2003). Porque y como debe abordarse el estudio de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública (Tercer Premio, XVII Concurso del CLAD sobre reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública)
- El Sistema Presupuestario Público en la Argentina (1999), República Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda.
- El sistema de Tesorería (2002), República Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda.

- Gore, Ernesto (2003), "Reflexiones alrededor de una experiencia", Revista Iberoamericana de la Educación de la OEI Pensar Iberoamérica N° 3.
- Goday Lilia (1999), Experiencia de Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, Revista N° 54 ASAP.
- Hopenhayen, M (1998), "La enciclopedia vacía. Desafíos del aprendizaje en tiempo y espacio multimedia", Nómadas N° 9, ps. 10-18, Bogota.
- Klitgaard, Robert (1999) La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público. El autor es estadounidense y fue profesor de la Escuela Kennedy de Administración Pública de la Universidad de Harvard y de la Escuela de Administración de la Universidad de Yale; actualmente es profesor de Economía de la Universidad de Natal, Durban.
- Kopitz, George (1998), Calidad de gobierno, Transparencia y responsabilidad. Documento presentado en la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe BID sobre una disertación dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en Argentina.
- Kopitz, George (1999), Experiencia Internacional con Reglas Macro fiscales, Seminario Reglas Macro fiscales, Instituciones e Instrumentos presupuestarios Plurianuales, República Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda.
- Manual de Transparencia Fiscal (2001), Departamento de Finanzas, FMI.
- Parker Norma, Berthin, de Michele, Mizrahi (2004) La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. USAID.
- Petrei Humberto (1997), Presupuesto y control, Pautas de reforma para América Latina, editado por el BID.
- Probidad (2004), Situación de la lucha contra la corrupción en Centroamérica y Panamá.
- Saredi, Miguel y Pulvirenti Orlando (2004), "La reforma política desde la política", Revista Argentina del régimen de la Administración Pública Año XXVI-311.

■ GLOSARIO

- ASAP,** Asociación Argentina de Presupuesto Público.
- BID,** Banco Interamericano de Desarrollo.
- BM,** Banco Mundial.
- CEPAL,** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CICC,** Convención Interamericana contra la Corrupción.
- CLAD,** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- FMI,** Fondo Monetario Internacional.
- OCDE,** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OEA,** Organización de Estados Americanos.
- OEI,** Organización de Estados Iberoamericana.
- ONG,** Organización no Gubernamental.
- ONU,** Organización de Naciones Unidas.
- TI,** Transparencia Internacional.
- USAID,** United States Agency for International Development, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

“NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA”

SELECCIÓN DE TRABAJOS

Los trabajos enviados para su publicación en la Revista de la Asociación Argentina de Presupuestos y Administración Financiera Pública deben ser inéditos y aportar conocimiento original. Pueden presentarse artículos y notas de investigación para arbitrar tanto en español como en portugués y en inglés. En caso que el trabajo sea aceptado y esté en un idioma diferente al español, la traducción corre por cuenta del autor. Los artículos son aceptados sobre la base de que se trata de trabajos que no están siendo considerados para su publicación en ningún otro medio. Excepcionalmente, la revista considerará la posibilidad de publicar trabajos ya publicados.

Los autores remitirán sus escritos, con sus respectivos archivos (en Microsoft Word), a:

Guillermo Schweinheim
Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
ASAP
Av. Belgrano 1370, 5º piso.
C1093AAO - Ciudad de Buenos Aires
República Argentina.

O por correo electrónico a: asap@asap.org.ar

El envío de un artículo a la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública implica que los autores aceptan su publicación bajo las condiciones fijadas por la revista.

Los trabajos podrán ser “aceptados”, “aceptados condicionalmente”, o “rechazados”. La Coordinación Editorial someterá los trabajos al dictamen anónimo de dos especialistas. Los especialistas serán miembros de ASAP. Eventualmente, la Coordinación Editorial podrá remitir los trabajos a un evaluador externo, si considera que la naturaleza del tema y los problemas abordados en los trabajos lo ameritan.

Una vez sometidos a arbitraje, se comunicará la decisión adoptada en base al informe de los referees.

Existen cuatro categorías de trabajos: a) artículos, b) notas de investigación, c) notas críticas y d) reseñas. Los artículos constituyen productos acabados y aportan conocimiento original empírico o teórico. Las notas de investigación recogen resultados de tesis o investigaciones en curso. Las notas críticas analizan en profundidad uno o más libros o artículos, mientras que las reseñas describen las características básicas de una nueva publicación. La Coordinación Editorial promoverá el debate en la Revista a partir de la elaboración de notas críticas. Las notas y reseñas son evaluadas exclusivamente por la Coordinación Editorial.

En todos los casos, la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública se reserva el derecho de introducir en el texto revisiones menores que mejoren la comprensión del trabajo, siempre que dichos cambios no alteren el sentido del mismo. Los materiales enviados no serán devueltos.

Cada autor recibirá diez ejemplares del correspondiente número de la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

DERECHOS DE AUTORÍA

Una vez publicado un trabajo, todos los derechos pasan a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, por lo que la misma mantiene el derecho de su publicación en toda reimpresión que los Editores realicen. Si el autor desea publicar su trabajo en otra revista (en el mismo o en diferente idioma) deberá pedir expreso consentimiento a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

NORMAS DE ESTILO

1. EXTENSIÓN Y ENVÍO

Los artículos y notas de investigación deberán enviarse en soporte electrónico, con tipografía Times New Roman 12, en hojas A4, a doble espacio y con abundantes márgenes. La extensión de dichos trabajos debe oscilar -incluyendo tablas, gráficos, citas y bibliografía- entre 25 y 40 páginas.

Las notas críticas (también en soporte electrónico) no deben exceder las 8 páginas y las reseñas 4 páginas.

Cada autor/a debe adjuntar, también, un breve Curriculum Vitae. Además, los trabajos enviados deben incluir en su portada:

- Título del trabajo –y subtítulo si lo hubiere.
- Nombre.
- Fecha de envío.
- Domicilio, teléfono y dirección de e-mail.
- Filiación académica: títulos académicos y cargos actuales.

Los trabajos–salvo en el caso de reseñas y críticas- han de constar de:

- Un resumen en español –80 a 120 palabras, aproximadamente- conteniendo las palabras clave en español para facilitar el archivo y recuperación del material.
- Texto.
- Bibliografía completa ordenada alfabéticamente.

2. BIBLIOGRAFÍA

Las referencias bibliográficas seguirán los siguientes ejemplar:

- Referencias bibliográficas dentro del texto
- Las citas de cuatro líneas o menos

Ej.

...tal y como se indica en un estudio reciente (Davies 1995,65)

...véase también Ahmad et al. (1985,123-127)

“...cita...” (Davis 1985,15)

Las citas que tengan más de cuatro líneas deberán separarse del texto principal, irán sin comillas y llevarán sangría a la izquierda.

- Referencias bibliográficas al final del texto
- Libros de un sólo autor

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1999. Reforma del Estado para la Ciudadanía. Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

- Libros de dos autores

Musgrave, R. y Musgrave, P. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. 1992. Madrid: Mc Graw Hill.

Jones, P.C. y Bates, J.G.. 1990. Public Sector Auditing. London: Chapman and Hall.

- Libro de varios autores

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (compiladores). 2003. Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- Artículos en revistas, publicaciones periódicas, journals, etc.

González, Carlos Aurelio. 2003. “La ortodoxia fiscal puesta a prueba. El caso de Federico Pinedo”. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 38..

- Artículos publicados en la WWW

Bertello, Nicolás, Gisell Cogliandro y Gerardo Uña. 2004. Delegación de Facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e impacto en el contexto fiscal actual. Fundación Konrad Adenauer. Obtenido el 29 de Diciembre de 2004 en la Word Wide Web: <http://www.asap.org.ar>

- Entrevistas realizadas por el autor o autora del artículo

Dr. Raul Rigo. Subsecretario de Presupuesto. 2002. Entrevistada por el/la autor/a, 8 de agosto. Buenos Aires. Grabación.

3. TABLAS E ILUSTRACIONES

Las tablas e ilustraciones deben tener títulos cortos y descriptivos, y deben aparecer numeradas en arábigos.

Todas las notas y fuentes correspondientes a cada una de las tablas deben ser colocadas al pie de las mismas

4. ABREVIATURAS

No utilice puntos en las abreviaturas. Cuando se refiere al nombre de una institución mediante iniciales, asegúrese de haber escrito el nombre completo la primera vez que aparezca en el texto, seguido de la forma abreviada entre paréntesis: Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación refiérase simplemente al FMI.

5. SUBRAYADO

No utilice subrayados. Para enfatizar utilice únicamente cursivas o negritas

6. NOTAS

Las notas- la menor cantidad posible- y las referencias deben estar numeradas y colocadas a pie de página en Times New Roman 10.

7. IDIOMA

Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de ser imprescindible (por no encontrarse una traducción o palabra apropiada), anotar una breve explicación o traducción aproximada entre paréntesis o como nota al pie de página. Las palabras en idioma extranjero deben estar en itálicas.