

Nº 36

asap

**Asociación
Argentina de
Presupuesto y
Administración
Financiera Pública**

ISSN 1666-2393

Setiembre 2001

**Asociación Argentina de
Presupuesto y
Administración
Financiera Pública**

*Registro de Propiedad Intelectual
en trámite*

Nº 36

Setiembre 2001

PRESIDENTE

José Ramón Piñeiro

VICEPRESIDENTE

Marcos Pedro Makón

SECRETARIO

Gerardo Adrián Otero

TESORERO

Ricardo Pedro Dealecsandris

VOCALÉS TITULARES

Luis Guillermo Babino

Carlos Alberto Rivière

Oscar Cullotta

Eduardo Alfredo Delle Ville

VOCALÉS SUPLENTE

Alberto Feo

Marisa Lila Alfiz

María Guillermina Rodríguez

Gustavo Daniel Alvarez

REVISOR DE CUENTAS TITULAR

Néstor Luis Fuks

REVISOR DE CUENTAS SUPLENTE

José Luis González

COMISIONES

ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN

María Lidia Parma

PUBLICACIONES Y DIFUSIÓN

Marisa Lila Alfiz

Guillermina Rodríguez

Ruth Sofía Zagalsky

CONVENIOS DE COOPERACIÓN Y

CAPACITACIÓN

Luis Guillermo Babino

ANÁLISIS DE NORMATIVA

Ruth Sofía Zagalsky

RELACIONES PROVINCIALES

Olga Nélida Armano

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

SUMARIO

Editorial..... 3

Análisis de la Coyuntura Política Actual

• *Por Joaquín M. Solá - Graciela Römer 7*

**Gestión de la Deuda en los
Gobiernos Subnacionales.**

El caso de la República Argentina.

• *Por Emilio Nastri - Marcelo Tricarico 27*

Sistema de Contrataciones del Estado.

• *Por Oscar Luna 49*

Recursos Humanos:

Algunas Reflexiones sobre la

Excelencia Técnica y la

Independencia Política en la Función Pública.

• *Por Jorge Lupano 65*

Hacia la Mejor Técnica Presupuestaria:

¿Presupuesto por Programas

Vs Presupuesto Base Cero?

• *Por Alicia C. Olivieri Alberti 73*

**Asociación Argentina de
Presupuesto y Administración
Financiera Pública**

N°36 - SETIEMBRE 2001

asap
ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA DE
Y



EDITORIAL

En esta edición de la revista, ASAP publica en primer término una conferencia y panel de discusión realizada en la sede de la Institución el día 9 de mayo pasado, sobre análisis de la coyuntura política con la presencia del Dr. Joaquín Morales Solá y la Lic. Graciela Römer. En un país en el que los acontecimientos se producen en forma vertiginosa, es bueno poder constatarlo que meses atrás se pensaba y sobre lo que aconteció con posterioridad.

El segundo artículo escrito por los Dres. Marcelo Tricárico y Emilio Nastro trata sobre la gestión de la deuda de los gobiernos subnacionales. En el mismo se subrayan las características más relevantes del endeudamiento público de los gobiernos subnacionales y se plantea el camino hacia una gestión de gobierno profesionalizada y transparente, cuyo sustentos se focalice en la jerarquización de la política fiscal como instrumento de política económica

El tercer artículo consiste en la historia y descripción del Sistema Nacional de Contrataciones, sub sistema integrante del de Administración Financiera definido a partir de la ley 24156, en un trabajo coordinado por el titular de esa unidad, Ing. Oscar Luna

En cuarto lugar la revista se ocupa de un problema no estrictamente presupuestario, pero íntimamente ligado a la gestión de la Administración Pública como es el de los recursos humanos. El Dr. Jorge Lupano, ex director del Instituto Superior de Economistas de Gobierno, expone su punto de vista, con algunas reflexiones sobre la excelencia técnica y la independencia política en la función pública.

Finalmente se publica la tesina de la Lic. Alicia C. Olivieri Alberti presentada en la carrera de especialización de posgrado en Administración Financiera del Sector Público. En la misma realiza una comparación entre Presupuesto Base Cero y Presupuestos por Programas y sus posibilidades de implementación integrada, así como su utilidad para aportar a los procesos de reforma y modernización del Estado en nuestro país.

Junto con esta edición se presenta el Boletín Trimestral Fiscal, en una edición separada como fascículo para coleccionar y eventualmente encuadernar como anexo estadístico completo.

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA ACTUAL

JOAQUÍN MORALES SOLÁ - GRACIELA RÖMER

La coyuntura política y económica preocupa a toda la ciudadanía. Mayor grado de preocupación se tiene en asociaciones que, como la nuestra, centran su accionar en las causas y efectos que la política y la macroeconomía generan sobre la gestión de la Administración Pública Nacional. La ASAP invitó en esta oportunidad a dos prestigiosas personalidades de nuestro medio. El Dr. Morales Solá partió de la afirmación que la Argentina, está viviendo una conjunción de una crisis profunda de su economía y una crisis profunda también de la política y que es esta conjunción de crisis la que está potenciando gran parte del conflicto. La Lic. Graciela Römer habló desde la lectura de la opinión pública y de las condiciones que pueden estar creando hoy la posibilidad de escenarios alternativos. Se transcribe asimismo el rico debate que surgió con posterioridad.

DR. JOAQUÍN MORALES SOLÁ

Creo que la Argentina, nunca como ahora, está viviendo una conjunción de una crisis profunda de su economía y una crisis profunda también de la política. Esta conjunción de crisis es lo que está potenciando hoy gran parte del conflicto.

Quiero hacer una breve reseña de por qué sostengo que es inédita esta conjunción de crisis política y económica, porque muchos pueden decir que en el año '89, con la hiperinflación, había crisis política y había crisis económica, pero quiero recordar que cuando se desata el proceso hiperinflacionario en febrero-marzo del '89, las elecciones presidenciales estaban convocadas para mayo de ese año. Es decir, había efectivamente una

angustia social producto de la hiperinflación, pero había también una esperanza de que las cosas podían cambiar en el terreno político y, por lo tanto, en la economía en un breve plazo.

Esta situación no se da hoy porque el actual Gobierno tiene tan sólo un año. Podemos recordar también las veces que el gobierno de Menem tuvo crisis políticas muy profundas, y tal vez más profundas que las que puede haber hoy. Recordemos cuando se acusó a Amira Yoma de contrabando de dinero del tráfico de drogas, pero en ese momento la economía no era un problema, ni siquiera cuando Cavallo da la ofensiva contra Yabrán.

La economía vuelve a ser un problema a partir del año '96 cuando Cavallo que-

da fuera de la administración, entra Roque Fernández, por lo tanto la crisis política del Gobierno se aquieta y ahí vuelve a salir la economía.

Hoy estamos en una situación de profunda crisis económica producto de la recesión y de una profunda crisis política.

Analizando esto podemos abarcar tres escenarios: el escenario político-electoral, el escenario económico, desde la política, obviamente, y el escenario que es el determinante de ambos escenarios anteriores, que es la espiral de escándalos que estamos viviendo.

El escenario político-electoral, la crisis política de hoy me parece que está fundamentalmente signada por la irrepresentatividad de las conducciones de los partidos, por el serio cuestionamiento de la legitimidad de los partidos políticos y la crisis de liderazgo de ambas organizaciones que se disputan el poder. Tenemos una crisis de representatividad política muy profunda.

Sostengo que a partir de la semana pasada, es difícil decir que la Alianza, por lo menos tal como la conocimos, existe. Creo que cada vez más, ni siquiera hoy se puede hablar ya con rigor de un gobierno radical, es más bien un gobierno delarruista aliado con Cavallo, y esto plantea un serio problema dentro la coalición gobernante que llegó al poder. Hoy son más los críticos que los dispuestos a defender al Gobierno frentista, dentro de la propia Alianza.

Decía la otra vez que, aún cuando hay muchas críticas contra Chacho Alvarez por el método y por ser él quien ha hecho la última denuncia, hay dentro de su partido y dentro del propio radicalismo coincidencias con muchas de las cosas que dice Chacho Alvarez, aún cuando no coincidan en el método y en la decisión que ha tomado.

Pero hay crisis también en el peronismo. No creo que Menem represente exactamente al Partido Justicialista, y tampoco el eje político Duhalde-Ruckauf lo hace, si bien se puede decir que tiene un distrito que controla con mucha eficacia -la provincia de Buenos Aires- y que es el distrito más importante del país. Pero esto no quiere decir que tenga una representatividad eficaz y profunda en su conjunto.

Tenemos crisis de representatividad en ambas organizaciones políticas y las dos dependiendo de una sola figura, que es hoy Cavallo.

Ahí vamos al terreno electoral. Creo que esto está en discusión en estos días. Creo que vamos a ir a una derrota del gobierno de la Alianza tal como están hoy las cosas, pero lo que no sabemos todavía es si Cavallo va a contribuir a esta derrota aliándose con el peronismo o si va a ayudar a que la derrota sea más digna aliándose con la Alianza. Lo que Cavallo quiere es estar aliado con uno y con otro en distintos distritos. Esto pertenece al pensamiento y a la manera de actuar de Cavallo que, cuando se encuentra con alguna necesidad de tomar decisiones, busca siempre alter-

nativas, es un poco lo que ha hecho con la convertibilidad.

No sé si eso es creíble en la política argentina, que un mismo partido minoritario como el de Cavallo esté en algunos distritos aliado con la Alianza y en otros distritos aliado con el peronismo.

Y cuando hablé de la derrota, estoy exponiendo un dato que creo que es conveniente tenerlo en cuenta: si el 2001 de Fernando De la Rúa es el '87 de Raúl Alfonsín, creo que vamos a tener unos años difíciles.

Creo que lo normal o esperable para la política argentina sería tal vez alguna situación airosa del Gobierno en la elección próxima, cosa que se pueda transcurrir en el país casi normalmente hacia las elecciones del 2003, pero hoy por la crisis política, por la imagen del presidente, por la carencia de candidatos de la Alianza.

El ex presidente Raúl Alfonsín es un hombre muy respetado, muy querido humanamente, pero se está viendo en las encuestas que a la hora de votar la gente no lo va a acompañar. En la Capital, que es un distrito donde la Alianza realmente podría hacer diferencia con respecto a la provincia de Buenos Aires, no tiene candidatos eficientes hoy y es probable que no los tenga salvo la figura de Rodolfo Terragno. Chacho ya dijo que no, es decir, las figuras que podrían ayudar a una diferencia fundamental en la Capital no van a estar.

Esto está marcando la crisis política,

pero esta crisis tiene un fundamento en la crisis de la economía, es decir si nosotros estuviéramos hablando de un país que está creciendo no de la manera espectacular de la primera parte de la década del '90, sino en los términos normales de cualquier país, creo que la situación política sería infinitamente mejor que la que estamos viviendo, es decir que el origen de esto es la crisis irresuelta de la economía.

Cuando a mí me dicen que el problema en la Argentina es político por las dudas del presidente, por los condicionamientos de la coalición gobernante, me cuesta creer eso.

Cualquiera que levanta un poco la mirada y ve donde estamos en el mundo. Ayer, publicó La Nación un mapa de Colombia que marcaba las zonas que controlaba el Estado colombiano, que es nada más que alrededor del 40% del territorio nacional. Lo mismo pasa en México, donde el desafiante subcomandante Marcos encabeza grupos armados insurrectos, o en Perú. No creo que el presidente De la Rúa sea más débil que el presidente Paniagua. En cualquier país de Latinoamérica hay conflictos políticos muy serios, y en muchos de ellos más críticos que en la Argentina.

Acá, el problema es que esta coalición no ha logrado encarar el problema de la economía con decisión. Por supuesto que la Argentina es un país que tiene una enorme fertilidad económica.

Pero creo que lo que no se ha hecho hasta ahora con eficiencia es precisamente

buscar una solución al problema de la economía. Entonces lo tenemos a Cavallo, y creo que le está costando infinitamente más de lo que él podía suponer en la peor de las hipótesis para sacar el país adelante.

Creo que había elementos que no tuvo en cuenta. Se peleó demasiado con mucha gente, al mismo tiempo, y no sé si todas estas batallas eran necesarias, por lo menos en este momento. Pero esto no manifiesta escepticismo porque creo que Cavallo, tarde o temprano, va a lograr salir victorioso de esta coyuntura financiera internacional más allá del riesgo país, la Bolsa de Buenos Aires, los bonos argentinos.

Los médicos siempre recomiendan que a ningún enfermo se le tome permanentemente la temperatura, y con el riesgo país le estamos permanentemente tomando la temperatura al país. Creo que de esto se va a salir, pero no sé si le va a servir a Cavallo o a la Alianza para recuperar la diferencia que hoy tiene con el Partido Justicialista. Pero cualquiera de estos dos escenarios, tal como están hoy, puede ser dramáticamente cambiado por el tercer escenario planteado, que es el de la inercia incontrolable que han tomado los escándalos tanto el del tráfico de armas en la Justicia como el que va a empezar seguramente mañana a tomar vuelo que es el de la comisión parlamentaria investigadora sobre el lavado de dinero en la Argentina.

La información que tengo sobre el tema del tráfico de armas, lo notable es que ningún hombre, aún el más cercano y el más

leal a Menem hoy está en condiciones de asegurar que no vaya preso.

En cuanto al tema del lavado, creo que se va a dar paralelamente con el pico de la crisis por el tráfico de armas porque la convocatoria de Menem a los tribunales coincidirá con el momento en que va a estar trabajando la comisión.

Creo que esta comisión tiene fundamentalmente, por lo menos esto es lo que manifiestan los principales miembros, la investigación del método, de cómo fue el procedimiento que explica que dinero que provenía de la corrupción y del tráfico de drogas se llevaba al exterior y volvía en inversiones. Y después, la afectación de las personas va a terminar fundamentalmente en algunos banqueros, no por el lavado en sí sino porque muchos son titulares de bancos extranjeros muy importantes que canalizaban grandes caudales de dinero a través del Banco República o el Federal Bank.

El tercer aspecto que van a investigar es la relación que con esos dos grupos: corrupción-narcotráfico y banqueros, tenía fundamentalmente el gobierno del presidente Menem, el presidente Menem y su entorno más cercano.

No está descartado que en esta investigación surja algo, con lo cual esto puede hacer un revulsivo realmente imprevisible de la corrupción. El cariz que tienen ambas causas, tanto la del tráfico de armas como la del lavado de dinero, es la imprevisibilidad.

Esta investigación puede tener influencia en la política electoral, porque estamos hablando de que esto puede afectar al peronismo. , y ¿Cuál es la influencia que va a tener también sobre la economía?. Hay una corriente que encabeza el presidente De la Rúa, que dice que en enero había síntomas de reactivación en la economía, y que luego de pronto se paró, debido a las denuncias por el lavado de dinero. Otra corriente dice que lo que frenó aquella reactivación fue fundamentalmente la crisis turca y los empujones públicos a Pou. Pero, de todos modos, esto está en discusión y la realidad seguramente nos va a terminar demostrando cual de las dos razones frenó la reactivación.

Tenemos un panorama político-electoral muy complicado, caracterizado por la crisis de los dos grandes partidos políticos, la crisis de representatividad y de legitimidad que tiene hoy la política, lo cual hace muy difícil la solución de la crisis del conflicto político. También tenemos una situación económica que está irresuelta, y que creo que en cualquiera de las mejores hipótesis que podemos plantear hoy nos acercamos a una recuperación muy lenta. Hay además conflictos jurídicos, morales y de corrupción que amenazan seriamente con influir en aquellos dos conflictos.

La política argentina hoy francamente es imprevisible.

No creo en "el Chávez", porque cuando muchos analizan esto dicen entonces lo que en la Argentina viene es "el Chávez". Los partidos políticos en la Argentina tienen

todavía dirigentes que pueden surgir y enfrentar la crisis, pero creo también que en eso toda aseveración de hoy es prematura. No sabemos todavía la profundidad del temblor que van a provocar estos dos escándalos, que ya lo estamos viviendo pero que todavía no lo hemos vivido en su plenitud, y seguramente lo vamos a sentir en los próximos meses.

Pregunta- ¿Cómo incorpora en este análisis político la figura de Elisa Carrió, que tuvo un fuerte crecimiento en los últimos tiempos?, porque como usted dice hay una cantidad de dirigentes políticos que son incuestionables desde el punto de vista ético y moral. Me da la impresión que para la sociedad hay dos figuras que son incuestionables desde el punto de vista que tienen presencia en los medios: Elisa Carrió y Chacho Alvarez.

Respuesta- Creo que no son comparables ambos casos, tal vez usted lo está comparando desde su calidad moral y en eso vamos a coincidir, pero no en cuanto a la representatividad política que hoy tienen. ¿Cuál es precisamente la diferencia entre uno y otro? Que una pelea y el otro abandonó la pelea, más allá de que estoy dispuesto a hacer un esfuerzo de comprensión punto por punto de por qué Chacho Alvarez renuncia a la vicepresidencia, conociendo los mecanismos institucionales, conociendo cuál era su destino en el Senado, qué es lo que tenía y esperaba, pero esto no es la opinión pública. La opinión pública vio un hombre que hizo una denuncia y dijo: "en este templo hay ladrones; el que se va del templo soy yo".

En cambio, en Elisa Carrió me parece que están valorando exactamente lo contrario. La gente intuye e intuye bien que hay una corporación política que no le gusta el crecimiento de esta mujer, que trata de achicarla, de acotarla, de ponerle límites y que ella siempre dice: "me persiguen, no me quieren ver crecer, pero yo me quedo y lucho". No puedo predecir lo que va a pasar con Chacho Alvarez, porque acaba de tomar una decisión muy importante y que hace a su propia reconstrucción política. Lo que no sé es cómo le va a ir habiendo dado este paso, que es muy importante pero también es "el todo o nada": o vuelve envuelto en la gloria o no vuelve más a la política.

El caso de Elisa Carrió es más predecible, porque no creo que ella sea un producto de los últimos dos meses de lavado de dinero. Nadie construye esa credibilidad en uno o dos meses; ella venía construyendo una credibilidad en leve ascenso permanente con el tema del lavado y con la condición enorme del poder con que ella se enfrenta, y eso provoca un disparo hacia arriba de su imagen y credibilidad.

Creo que ella se va a mantener en índices muy altos de credibilidad y que si hay una crisis en el radicalismo que barra con la conducción por la gestión en el gobierno, ella puede ser un referente realmente importante en el radicalismo.

Pregunta- ¿Qué influencia está teniendo el periodismo en los ánimos de la población?. ¿Realmente está jugando el rol que debe jugar?

Respuesta- Sobre el rol que debe jugar, cada uno de los que está acá va a tener una opinión distinta. De todos modos, por razones que hacen al endeudamiento de la empresa periodística, no creo que haya habido gobiernos que hayan tenido durante mucho tiempo más apoyo de los medios que este Gobierno. No porque le caiga bien a los medios, no porque le caiga simpático ni el Presidente ni el Ministro de Economía, sino porque la propia fragilidad económica de los medios los obligaba a no mover la estantería y apoyarlo. Pero también hay un límite que los medios no pueden pasar, que es la sensación social y el discurso de los medios.

Es decir, si la sensación social es que nada marcha, que se puede perder el trabajo, que el sueldo no alcanza, y que le pagan el sueldo atrasado, y los medios permanentemente están con un discurso optimista, le aseguro que el que pierde es el medio. No es que va a cambiar la sociedad. Creo que los medios en el último año y medio están actuando atrás de la sociedad.

Pregunta- ¿El impacto en los partidos políticos puede ser únicamente descabezamiento de cúpulas o mezcla de elementos de partidos, es decir reagrupamientos que configuren un radicalismo diferente, un peronismo diferente, etcétera? ¿En qué se funda, o es simplemente un anhelo como el que muchos tenemos, para decir que Cavallo va a superar todo esto?

Respuesta- Creo, fundamentalmente, que Cavallo es un hombre que a pesar de sus muchas metidas de pata en los últimos

tiempos no ha perdido prestigio en el mundo. Vengo de hablar afuera y en las conversaciones que uno tiene surge que el hombre tiene realmente mucho prestigio. Creo que, además, esto hay que unirlo a una necesidad del mundo de que la Argentina no se caiga, que no se desbarranque, no por la Argentina en sí misma sino por lo que puede pasar. Ayer, estaba leyendo precisamente en el diario El País de Madrid una larga nota desde Brasil que explicaba las vacilaciones de Brasil movido por la crisis argentina. Esta coalición de argumentos va a impedir un crack de Cavallo, que termine expulsado del Ministerio de Economía. Creo que va a salir de la crisis financiera de estos días.

En cuanto a los pronósticos de agrupación transversal que lleve a varios dirigentes de uno y otro partido para hacer una agrupación nueva, los escuché muchas veces y nunca los vi concretados. Salvo si se toma al Frepaso como una organización fundamentalmente de ex dirigentes peronistas que terminan en una coalición con el radicalismo, pero con el radicalismo tal como fue siempre, ahí no hubo trasvasamiento generacional. Creo que hay un intento de eso.

Creo que esto está en discusión. Si la marca de la Alianza llegara a deteriorarse a extremos de que el radicalismo se vea en obligación de buscar otros aliados, esto se puede dar y creo que el propio Frepaso puede contribuir en su momento a modificar la Alianza gobernante y, tal vez, ponerle otro nombre porque este se gastó, pero creo que estaríamos dentro de lo mismo que estamos viendo hoy. Salvo que la crisis que podría

llegar a afectar al ex presidente Menem provoque una explosión en el peronismo, cosa que descarto conociendo la historia del peronismo. Si Menem lleva al peronismo a una crisis de credibilidad y electoral muy importante, el peronismo se va a deshacer de Menem y va a buscar otro conductor.

Me resisto a creer, porque lo he visto en el pronóstico demasiadas veces, fundamentalmente en la famosa reunión de El Molino entre Bordón, Chacho Alvarez y Freddy Storani, que se empezó a hablar de un movimiento transversal de la política y después al final cada uno terminó en su propio partido.

Pregunta- En el escenario que usted planteaba de crisis del radicalismo, de la Alianza, del peronismo, evidentemente está marcando esa ruptura la necesidad de que se forme una nueva Alianza, bajo cualquier denominación, o si no, es el chavismo que está totalmente tapado en la situación como la que vivimos actualmente en nuestro país. No sé cuál es su opinión respecto de este crecimiento que se pueda llegar a dar hasta el mes de octubre.

Respuesta- Cuando hablaba recién de que, por la crisis, la Alianza perdiera hasta la marca, estábamos hablando fundamentalmente de cómo salga la Alianza en las elecciones de octubre. A todo esto, hoy no sabemos si la Alianza que conocimos es la que se va a presentar en octubre, o es una alianza radicalismo-Cavallo, o de parte del radicalismo con Cavallo. No sé si va a estar el Frepaso.

Pregunta- Con estas alianzas que se están comentando últimamente con respecto a la figura de Cavallo; una alianza en Capital con uno de los partidos mayoritarios, una alianza en la provincia con otro de los partidos y en el resto de las provincias puede ser con partidos provinciales o con cualquiera de los dos mayoritarios. ¿Esto no va a hacer que la crisis de los dos partidos mayoritarios se acelere, y que tenga que pasar algo antes de octubre?

Respuesta- Lo que esto está demostrando es que si el principal problema político del país es la economía, como creo, y los dos partidos principales se disputan el poder, y se están disputando a Cavallo también, me parece que no es que Cavallo sea el genio de este país sino que hay un vacío en los problemas fundamentales, en los temas y en los programas esenciales para el país que explica en mucha medida la crisis de legitimidad que tienen los partidos políticos.

Ahora, si eso lo va a llegar a concretar Cavallo, no sé si podrá hacerlo. Lo que veo fácil es un acuerdo de él con el peronismo de la provincia de Buenos Aires. No veo fácil un acuerdo con la Alianza en la Capital; en la provincia de Buenos Aires ya está descartado. Puede haber acuerdo en la provincia de Mendoza, donde Cavallo tiene realmente muy buena imagen y el gobernador radical es lo suficiente conservador dentro del radicalismo como para hacer una Alianza, pero no creo que haya muchos más distritos donde esto se pueda dar.

De todos modos, de llegar a darse esta contradicción de un Cavallo aliado al peronismo

en la provincia y un Cavallo aliado a la Alianza en la Capital, le va a ser muy difícil explicar eso, y no sé si la opinión pública lo va a comprender en su necesidad. Porque todo esto surge de que Cavallo reconoce un problema y lo tiene, es real. Las terceras fuerzas políticas, cada vez que se aliaron a una de las dos fuerzas, terminaron captadas por el peronismo o el radicalismo. La solución que le busque puede ser: entonces "me voy a aliar con todos", pero no sé si la opinión pública lo va a aceptar.

Pregunta- Teniendo la cuenta la crisis de representatividad de la mayoría de los políticos que usted ha mencionado, y tomando en consideración que tanto en política como en cualquier cosa del orden nacional los espacios vacíos siempre se ocupan, me gustaría que usted nos hiciera una especie de proyección sobre lo que espera para el futuro próximo. Porque soy bastante pesimista al respecto y, de seguir la cosa así, creo que podemos ir a algún tipo de sistema corporativo.

Respuesta- No creo que terminemos en eso pero sí creo que la crisis de representatividad y legitimidad pasa forzosamente por el regreso a casa de gran parte de la dirigencia actual, sino de toda. Creo que a partir de ahí, de los nuevos liderazgos, podrán resurgir, pero creo que la generación de políticos tal como la conocimos hasta ahora, empezando por el presidente, tiene que volverse a su casa.

 LIC. GRACIELA RÖMER

El Gobierno se encuentra hoy ante una situación que podría ser definida como de

"entropía negativa": cada movimiento que produce genera conflictos en los distintos sectores del sistema. A la luz de la fragmentación y puja de intereses sectoriales que no logran ser articulados en un proyecto político con metas comunes o -al menos- complementarias. Este es el tema central que tenemos hoy: puja de intereses entre el sector productivo y el sector financiero, entre el sector industrial y de alguna manera las empresas privatizadas, y entre un sector político preocupado por la coyuntura -básicamente por la gobernabilidad y la crisis fiscal- y un sector político preocupado por los problemas estructurales de la economía y de la crisis social en la Argentina.

Hay una conflictividad social creciente, y también dificultades entre el oficialismo y la oposición para articular políticas de Estado de mediano y largo plazo. Estamos ante un problema serio en cuanto a la capacidad de la economía para crear condiciones de crecimiento, lo cual hace que nuestro país sea especialmente vulnerable a cualquier situación de crisis externa o a los "humores de mercado".

Desde lo político, la Alianza tiene problemas y hoy es "una sociedad" más virtual que real y el presidente ha perdido legitimidad ante gran parte de la ciudadanía. Existe una situación de deterioro social sin precedentes en la República Argentina y, en este marco, me parece que el gobierno ha evidenciado fallas de diagnóstico desde su asunción, la Alianza ha perdido, durante el primer año de gestión, una parte importante de su capital simbólico que explica gran parte

de la pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno de la Alianza y ello -para plantearlo sintéticamente- tuvo que ver con la incapacidad del gobierno de De la Rúa de sostener ser la alternativa de cambio que la ciudadanía votó en octubre del '99.

Y para entender esto, sólo tenemos que mirar hacia atrás y situarnos en el clima electoral previo a las elecciones de octubre del '99 y las razones que explican el triunfo de la Alianza.

El deseo de cambio -que respondía al cierre de un ciclo que encarnó el menemismo- fue el eje central que aglutinó el voto por la Alianza. Y ese cierre tenía que ver, por un lado, con el deseo generalizado de poner fin a una época signada por la corrupción, la sensación generalizada de impunidad y privilegios sectoriales, pero no se agotaba en eso.

Muchos analistas sostuvieron durante la campaña presidencial que la gente demandaba continuidad en lo económico con un cambio en el estilo de gestión, un estilo de administración más transparente y menores niveles de corrupción. Sin embargo, algunos creíamos que las expectativas eran más profundas y que tenían que ver con demandas vinculadas al impacto negativo que las reformas económicas y las reformas del Estado produjeron en la sociedad argentina durante la última década.

La sociedad demandaba -además del sostenimiento de la estabilidad económica- un modelo de sociedad más equitativo, el fin

de los privilegios sectoriales y un gobierno que diera señales de estar más cerca de la gente. Este es el capital simbólico que el gobierno de la Alianza agotó muy rápidamente tras el primer año de gestión.

Las consecuencias negativas que produjeron el conjunto de transformaciones sociales resultantes del experimento político y social realizado en la Argentina durante los '90 -privatizaciones en gran escala, desregulación de la economía, apertura, etcétera-, disparó un proceso de cambio de expectativas en la ciudadanía que comenzó a ganar visibilidad ya en las elecciones legislativas del '97 y que se expresaron en el triunfo de la Alianza en la provincia de Buenos Aires. La sociedad comenzó, a partir de ese momento, -lentamente primero y rápidamente después- a construir una nueva agenda desde la cual dirigirse a sus representantes y, al mismo tiempo cifró sus esperanzas en el recambio de la clase gobernante, capaz de expresar este nuevo tiempo social y también este nuevo tiempo político.

Joaquín hablaba hace un momento del tema importante hoy en la agenda social que es la economía, y yo creo que el tema y que de alguna manera recorre el conjunto de demandas tiene que ver no sólo con la economía y sino con la inequidad.

La Argentina expresa hoy una situación social seria y además atípica. Si hasta mediados de los '70 la pobreza fue casi marginal en nuestro país (solamente, entre el 5 y 6% de los hogares vivía por debajo de la línea

de la pobreza), llegando a cerca del 10-12% en la perdida década de los '80 hoy alcanza acerca del 30% de la población.

Hoy, aproximadamente 11 millones de personas viven con menos de los \$500,- que cuesta una canasta básica de bienes y servicios. Es más, entre el '92 y el '98 el índice de desocupación que más aumentó es el de la población con estudios secundarios completos y universitarios, que creció en los 7 años el 137% contra el 102% de aquellos que alcanzaron a completar su educación primaria completa. Lo cual muestra claramente que, la esperanza depositada casi exclusivamente en el tema de la educación para enfrentar la tendencia creciente del desempleo no se cumple. El 40% de los menores de 14 años vive hoy en hogares por debajo de la línea de pobreza y si la Argentina tenía una situación que la asemejaba, hace 15 ó 20 años, a varios países de Europa central, hoy se parece bastante más a cualquier otro país latinoamericano.

Esta es una etapa (esto es importante para entender las actuales demandas hacia el sistema político) en la que se expresa una fuerte intolerancia hacia los privilegios y arbitrariedades dentro de los cuales el tema de la corrupción está incorporado. Hay -en la sociedad argentina actual- una búsqueda de valores de previsibilidad como contrapartida de la percepción de incertidumbre que pesa sobre el futuro personal, y también hay una demanda de mayor justicia distributiva.

Sintetizando, si el alfonsinismo de la

etapa post dictadura representó la necesidad de recrear el tejido social a través de la búsqueda de reparación institucional, y la de Menem en la reparación económica, claramente la etapa que se inaugura en el '97 (que en realidad comienza a dar señales ya después del post Tequila en el año '95) expresa una fuerte demanda de reparación ética pero sobre todo social.

Por eso el mal humor actual de los argentinos no es coyuntural, -como sostuvieron tanto el gobierno como algunos analistas y funcionarios internacionales durante todo el año pasado- producto de la "mala onda" que generan o estimulan los medios de comunicación. Tiene que ver con el cuadro de deterioro social existente con las demandas de cambio depositadas en el gobierno de la Alianza durante la campaña electoral y, sobre todo, con la falta de señales que permitieran sostener las expectativas de cambio que el triunfo de la Alianza generó a partir del año '99.

Ciertamente, nadie creyó que De la Rúa iba a ser el cowboy de Marlboro y mucho menos que no era aburrido. La gente sabía a quien votaba. La gente no votó a De la Rúa, votó una nueva construcción política, una nueva alternativa política que se llamó Alianza, conformada por una fórmula cuyos perfiles de personalidad, cuyos perfiles ideológicos, cuya trayectoria política eran absolutamente complementarios. Por ello, el retiro de una parte constitutiva de esta sociedad -a partir de la renuncia del Vicepresidente- quiebra esa estructura -y con ello el efecto de sentido que contiene la

Alianza, profundizando y exponiendo su más cruda realidad y también sus limitaciones.

En este marco, es interesante analizar por qué llega Cavallo al gabinete, en función de lo que estoy planteando, qué expresa el ingreso de Cavallo al gabinete nacional. Sin duda hay una parte importante que tiene que ver con la situación de crisis económica por la cual está atravesando la Argentina, y estas condiciones críticas fueron las condiciones de posibilidad para el reingreso de Cavallo al Gobierno. Hay, por un lado, una fuerte afinidad entre el ministro de Economía y las situaciones de crisis en el imaginario colectivo. Ya que su imagen quedó cristalizada en la opinión pública, como el conjurador de los malos tiempos económicos, asociado sin duda a su capacidad para enfrentar las situaciones hiperinflacionarias del '90 y '91.

Pero hay otro elemento que me parece importante: Cavallo vino a ocupar un espacio vacío que se expresa en la tensión entre las exigencias del mercado y las exigencias de la sociedad, exigencias que tienen que ver con la demanda de políticas económicas menos orientadas a la cuestión fiscal y más orientadas a un discurso que incorpore el crecimiento económico como prioridad.

Este es el ámbito en el cual se produjo el ingreso de Cavallo al Gobierno nacional. Y es importante comprender esto, porque los escenarios imaginables a futuro dependen de la capacidad o no del Gobierno para aceptar el nuevo cuadro de exigencias de la sociedad, y comprender la dimensión del encargo político que la gente depositó en las elecciones

presidenciales de 1999. Y finalmente dependen también de comprender que la salida de la crisis no admite el deslinde ingenuo entre la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión política de esta crisis sino que supone la aceptación de la multiplicidad de causas que están detrás de la creciente deslegitimación que existe hoy en todo el entramado institucional comenzando por la máxima autoridad política.

La reconstrucción de semejante andamiaje político está imponiendo sin duda la recreación de una nueva alianza política que no puede ser concebida simplemente como una coalición parlamentaria.

Me parece que la posibilidad de reconstrucción pasa básicamente por poder comprender que la Alianza tuvo un sentido más profundo que simplemente responder a las necesidades de la coyuntura, de ingeniería tanto electoral como de sostenimiento de la gobernabilidad. Por tanto, la salida de la crisis no es sólo económica sino que es básicamente política y requiere de acuerdos transversales amplios.

Hace un momento, alguien planteó el tema de la transversalidad. Hay dos dimensiones que habría que analizar. Al igual que lo planteaba Joaquín, no estoy segura si desde el sistema político hoy están dadas las condiciones de transversalidad, probablemente no. Lo que sí es cierto es que, desde el punto de vista de las demandas sociales, estas condiciones de transversalidad ya comenzaron a manifestarse y el primer

ejemplo de ello fue la coalición de la Alianza, la coalición entre el Frepaso y el radicalismo.

Hay un problema serio de crisis de representatividad pero hay un problema más serio, a mi modo de ver, que es la crisis de identidad y representatividad que atraviesa hoy al conjunto de los partidos políticos.

Quisiera reflexionar brevemente respecto del tema de los liderazgos. Los liderazgos políticos demandados por los argentinos hoy son bien diferentes de aquellos que caracterizaron el cierre del ciclo menemista. La posibilidad de triunfo de la Alianza tuvo que ver justamente con este cambio profundo en las demandas de liderazgos. La sociedad argentina ya no deposita su confianza en la cualidad carismática del líder, no demanda líderes que encarnen poder decisional absoluto.

Hay una búsqueda muy marcada de liderazgos transversales y una gestión de lo público que tenga que ver más con la tarea de un colectivo que encarne un consenso y no necesariamente de un liderazgo fuerte. Hay una demanda muy marcada en la sociedad, respecto de un liderazgo menos vinculado con el carisma y de tipo más racional, vinculado con la eficacia gestionaaria la capacidad de ordenamiento, pero ya no centrado en los atributos personales del líder, sino en su capacidad de basar la legitimidad en el ordenamiento jurídico. Hay una demanda de mayor juridicidad de la sociedad argentina.

Por eso -si ustedes recuerdan- las

críticas del establishment y de la mayoría de los medios de comunicación hacia la gestión de De la Rúa, se centraron fundamentalmente en la falta de decisión y en los tiempos lentos del presidente. Sin embargo, esto no es coincidente con lo que nosotros venimos analizando desde la opinión pública. Los argumentos que de alguna manera fundamentan el retiro del apoyo de la ciudadanía a la gestión de gobierno del Dr. De la Rúa, no tienen que ver con la debilidad de carácter del presidente, la falta de autoridad o la baja capacidad para tomar de decisiones, sino básicamente con los contenidos de esas decisiones. Lo que rechaza la gente no es el "tiempo lento" de las decisiones del gobierno sino los contenidos de las políticas públicas que emergen de esas decisiones. Más que un síndrome de "quietismo" lo que la ciudadanía parece visualizar es interesante -frente a la crisis de liderazgos actual- analizar quiénes son los tres dirigentes que se perfilan con mayor predicamento ante la opinión pública: Cavallo, Elisa Carrió y Ruckauf. Tres perfiles claramente diferentes pero que, a mi modo de ver, sintetizan tres ejes por donde transitan hoy los reclamos mayoritarios de la población.

Elisa Carrió emblemática básicamente la lucha frente a la corrupción y la demanda de un nuevo ordenamiento ético de la sociedad; Cavallo, la capacidad gestiona y su capacidad como "piloto de tormentas" frente a las crisis económicas -ligado a su perfil histórico- y habría que adjudicarle en esta última etapa, la adhesión que despierta su discurso, más orientado hacia políticas que tengan que ver con el crecimiento y la producción que con el ordenamiento fiscal

de sus antecesores. Y, por último, Ruckauf, que como heredero de la tradición peronista expresa además de la demanda de justicia social, la necesidad de orden y seguridad. Entonces, ética, justicia social y eficacia gestiona, sobre todo en lo económico, resumen los tres ejes que delimitan hoy el perfil del liderazgo ideal que los argentinos reclaman.

Pregunta- Cuando estás hablando de los tres liderazgos, me gustaría que respecto de Ruckauf podamos discutir un poco más si es el tema de justicia social o esa sensación de orden. En el punto de estos tres liderazgos, cómo lo ves complementado en el caso de Cavallo lo que le está faltando y tienen los otros dos, dentro de su propia estructura. Me gustaría saber el enfoque de Elisa Carrió, el planteo ético como se trasunta en el futuro de Elisa Carrió, que tiene seis meses ahora bastante complejos. Así como Chacho Alvarez pulverizó en muy poco tiempo el poder, el tema si Elisa Carrió va a aprovechar para conformar una estructura de poder dentro del propio radicalismo o con otro grupo, o realmente crees que la aventura de lo que van a hacer ahora pueda ser un elemento que la pueda también destrozar a ella. En cuanto a Cavallo, vos estás planteando que la gente lo identifica a Cavallo como el hombre que puede hacer que esto funcione.

Respuesta- Cavallo es el hombre de la coyuntura, el futuro de Cavallo tiene mucho que ver con la posibilidad de satisfacer en el corto plazo las expectativas que hicieron que -o por lo menos hasta hace una o dos semanas atrás-, tuviera un nivel de aceptación cercano

al 60%. Cavallo representa la posibilidad de salir de la crisis. Pero lo que es importante es que las demandas latentes hacia el sistema económico no se agotan solamente en la salida de la crisis. El desafío de Cavallo, para sostener su legitimidad al frente de la cartera de Economía y además para sentar las bases de su proyecto político, es lograr consistencia entre las políticas económicas y su discurso autoajuste.

Respecto de Elisa Carrió, no sé que va hacer, sé lo que probablemente debería hacer a la luz de las experiencias que hemos tenido de liderazgos políticos mediáticos que no lograron construir fuertes y sólidas estructuras político-territoriales, tal es el caso de Graciela Fernández Meijide o de Chacho Alvarez.

Por eso, en el marco de profunda crisis que está atravesando el sistema político, traía este tema de, por un lado, la ausencia de liderazgos fuertes y la emergencia de liderazgos claramente fragmentados en términos de perfiles. Hoy no existe un liderazgo capaz de contener en sí mismo estos tres ejes: la eficacia gestonaria, el perfil vinculado con la demanda ética y el perfil vinculado con la demanda de justicia social. Tampoco partidos políticos capaces de encarnar una alternativa y de representar a los diferentes sectores sociales, impactados por las políticas económicas aplicadas durante la última década.

Por eso, cuando hablábamos antes de transversalidad, no sé si es posible generarla en el corto plazo, para las elecciones

legislativas de octubre, pero sin duda hay nuevas demandas en la sociedad que favorecen ampliamente la posibilidad de transversalidad a nivel de la oferta política.

Pregunta- Pero al no existir esos liderazgos, con esas tres personas que tienen características disímiles y frente a la existencia de otras alternativas ¿es previsible, a través de la opinión pública, que la gente se vuelque mañana a la oferta Cavallo, Elisa Carrió, Ruckauf?

Respuesta- Lo que estamos viendo es una profundización de la desafección política de la población que, en términos electorales se traduciría en un crecimiento de la abstención y el voto en blanco. Ciertamente la abstención y el voto en blanco vienen creciendo significativamente desde el año '87 en la República Argentina pero fue muy marcado en las elecciones a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en mayo del año pasado, donde la sumatoria de abstención electoral y voto en blanco llegó al 30 % del padrón electoral.

Me parece que lo que vamos a ver es una profundización de los niveles de apatía, escepticismo y divorcio entre la ciudadanía y los procesos electorales. Pero no avizoro, como creo que también planteaba Joaquín, la emergencia de liderazgos o alternativas a lo Chávez.

Creo que el riesgo pasa más bien por congelar el proceso de profundización de la democracia sostenida más en sus aspectos formales o instrumentales que en su

capacidad de ampliar ciudadanía. Me parece que el problema tiene que ver con eso. Estamos frente a una situación de degradación, de deslegitimación del entramado institucional muy fuerte y una cultura del cinismo que se hace carne de manera creciente en la población, sobre todo en la población joven y, frente a esto, tenemos un riesgo cierto de que se profundice la ya baja calidad institucional de nuestra democracia.

Pregunta- Hay un profundo divorcio entre la dirigencia y la gente. Esta crisis de representatividad, ¿cuál sería el camino para tratar de superarla?

Respuesta- Básicamente, desde la gente, las demandas pasan por transparentar el sistema político, de gerenciar eficazmente la cosa pública, y sobre todo devolver a la política su verdadero sentido, en términos de servir de instrumento para cambiar la vida de la gente. La democracia tiene que ver fundamentalmente con la idea de conflictos-pujas entre diferentes partidos políticos, con concepciones diferenciales, con proyectos alternativos, que pujen por acceder al poder.

Gran parte de la deslegitimidad de los partidos políticos ante la ciudadanía, sobre todo los partidos políticos tradicionales, tiene que ver con este vaciamiento ideológico, con su incapacidad de ser visualizados como alternativas claramente diferenciales que los posicionen como alternativas de poder frente a la sociedad. El problema de la crisis de representatividad política es complejo. Tiene que ver en parte con el tema de la corrupción

y la sospecha generalizada hacia la dirigencia política. Cuando en las investigaciones de opinión pública analizamos el vínculo simbólico que establece la ciudadanía con los partidos políticos, lo que vemos es que los partidos y la dirigencia política son visualizados básicamente como una corporación absolutamente disociada y autonomizada del mandato popular que sustenta su legitimidad.

La relación gobernante-gobernados, dirigentes y ciudadanía, se percibe rota y la dirigencia es visualizada como un grupo que trabaja más para sus propios intereses o como gerentes de los sectores privilegiados de la sociedad, mas que su carácter representacional y en función del bien común y el mandato de sus electores.

Pregunta- Nosotros tenemos una tradición jurídica y cultural presidencialista. Ante la asunción del gobierno de la Alianza, se da una nueva forma que es un gobierno de coalición. ¿No será que esta crisis que estamos viviendo es la crisis por un cambio en las instituciones públicas que se tiene que dar, e implica pasar de un régimen presidencialista a un régimen de otra naturaleza?

Respuesta- Lo que yo planteaba hace un momento es que el triunfo de la Alianza representó un cambio cualitativo en las demandas hacia el sistema político que, de alguna manera, ciertamente tuvo bastante que ver con un comportamiento más reactivo que proactivo. El modelo de sociedad y el modelo de liderazgo que encarnó Carlos Menem fue

lo que, como contrabalance, generó la búsqueda de algo absolutamente nuevo. Ciertamente, lo que la gente deseaba era dejar atrás el modelo gestionario que encarnó el menemismo, pero también, el modelo social que quedó plasmado tras la experiencia de una entrada sin reaseguro alguno al primer mundo que promoviera la apertura de la economía, las privatizaciones y el ingreso irrestricto de capitales.

Sin duda, el fracaso de la experiencia aliancista puede conllevar el riesgo de producir una involución en lo que a mi modo de ver fue un salto cualitativo importante en el proceso de transformación de la cultura política de los argentinos. Argentina pudo pasar de un sistema de partido dominante a un sistema de alternancia, en el marco de una coalición que atenúa la impronta casi excluyente que la figura presidencial tuvo históricamente en nuestro sistema político.

El fracaso de la Alianza puede producir una marcha atrás en este proceso y de hecho eso es lo que parece estar sucediendo. Las demandas de orden y seguridad, en detrimento de valores como libertad y democracia, así como las demandas de "mano dura" vienen creciendo en las encuestas de opinión pública asociadas a la preocupación creciente por la inseguridad pública y las tasas de violencia y criminalidad.

Pregunta- ¿No puede ser que lo que realmente pasó es que De la Rúa no está gobernando como un gobierno de coalición y que en realidad quiere tener la figura de un líder hegemónico como en realidad no la

tiene, y eso es lo que la población está pidiendo? La coalición, en realidad, nunca existió.

Respuesta- Cuando les planteaba el tema del error de diagnóstico que realizó el Gobierno, frente a las primeras señales de conflicto interno en la Alianza, ¿cuál fue la reacción de los sectores dominantes del entorno presidencial?. Rescatar la idea, justamente, de esta presencia todavía muy marcada en la cultura argentina acerca de la necesidad de un presidencialismo fuerte. Pero, en realidad lo que la sociedad estaba demandando no era más De la Rúa sino más Alianza. Y -paradójicamente- cuanto más explicitaba el presidente, no solamente su convicción sino su vocación de presidente con autoridad, más licuaba su confiabilidad ante la opinión pública. ¿Por qué? Porque más Alianza significaba para la opinión pública cumplir con las promesas y expectativas de cambiar de partidos en las urnas en octubre del '99.

Pero no hay respuestas, porque en realidad creo que tuvimos una oportunidad cuyos resultados no podemos evaluar porque el proceso fue abortado.

Pregunta- En este recambio generacional que planteó Joaquín, creo que la cuarta figura es el padre Farinello, ¿por qué no lo hemos mencionado? Creo que lo estamos subestimando. Esta cuarta figura ¿no es una figura equivalente a las otras tres?

Respuesta- Farinello es un fenómeno muy reciente que estamos recién empezando

a investigar, pero me parece que hasta el momento representa una situación transicional, que viene a ocupar un espacio vacío de respuesta a demandas sociales hoy no satisfechas desde los otros partidos políticos o del resto de la oferta electoral. No estoy muy segura de que el fenómeno Farinello sea un fenómeno que viene a la política para quedarse y crecer como lo fue en su momento el Frente Grande. Tengo mis dudas.

El fenómeno Farinello es un fenómeno interesante desde el punto de vista de sus bases de sustentación, porque tiene que ver fundamentalmente con que lo que corta los distintos sectores sociales que apoyan a Farinello son tanto sectores de clase baja como de clase alta. Su imagen se apoya fundamentalmente en su perfil ético y de sensibilidad social que deviene de sus orígenes religiosos. Entonces, me parece que puede tener que ver con una situación de coyuntura, con cierto tipo de elecciones vinculadas, por ejemplo, con las elecciones legislativas, pero que desaparece como opción frente a una elección presidencial, donde las demandas se articulan sobre ejes claramente diferentes.

Pregunta- Había hablado sobre la demanda de contenidos, por un lado, y de tiempos de ejecución, por el otro, que la sociedad tenía que pedir al gobierno de De la Rúa. Ahora bien, en febrero hubo una encuesta de Gallup muy importante donde decía que el 65% de la población veía a De la Rúa como un presidente débil, otra encuesta publicada anteaer en los diarios decía que el

42,5% de la gente veía que quien mandaba era Cavallo y sólo el 7% decía que el que mandaba en el país era De la Rúa. Ante esta situación, pregunto: si fracasa Cavallo en su gestión ¿es posible, a través de las mediciones y las percepciones que están teniendo ustedes de opinión pública, de que pueda alterarse el escenario institucional? ¿Si fracasa Cavallo, se lo lleva colgado a De la Rúa?

Respuesta- Siempre tuve la impresión de que Cavallo era el último ministro que le queda al gobierno de la Alianza o al gobierno de De la Rúa. Francamente, para no pecar de dramática o de negativa no sé a ciencia cierta si el fracaso de Cavallo se lleva a este Gobierno desde el punto de vista institucional. Creo bastante poco probable que el Gobierno pueda sortear una situación de debilitamiento general tan profunda como la que implicaría una derrota o el fracaso de Cavallo.

Pregunta- Dos preguntas. La primera acerca de una cuestión que dijo, y que me asombró bastante es el tema de la justicia social. Hace mucho tiempo, por no decir años, que no veo a la gente reclamar justicia social como demanda latente de la sociedad. Lo segundo fue ver que si bien se haya incrementado la cantidad de estudiantes esto no significa que la calidad haya sido la necesaria para acompañar al país. Justamente, lo que se cuestionaba en los últimos años no es la cantidad sino la calidad de la educación.

Respuesta- Sobre la justicia social, en realidad la gente cuando habla de corrupción está hablando de justicia social, y mi

impresión es que este es el gran tema de la agenda del país de los próximos años. Cuando la gente habla de pobreza habla de justicia social. En realidad, la demanda que de alguna manera se percibe por detrás del conjunto de demandas sociales, de más empleo, de menos pobreza, tiene que ver con un tema de exclusión.

Hoy, el tema que signa de alguna manera esta sensación de desestructuración que hoy uno ve en la sociedad, tiene que ver con esa sensación generalizada de falta de futuro e incertidumbre en la población, y ese temor sobre el futuro. Y esa idea de exclusión está también detrás de la demanda ética. Cuando la gente reclama por una dirigencia corrupta, por considerarla privilegiada, está demandando de alguna manera también por el componente económico que la corrupción tiene. Porque cuando un político roba, desde el punto de vista de la lógica del ciudadano común, no solamente está transgrediendo una norma legal o moral sino que se está apropiando de dinero que le pertenece al conjunto de la sociedad. Pero en este reclamo de control de la corrupción hay un componente ético, sin duda, pero hay un fuerte componente económico en términos de demanda de equidad distributiva.

Y si no, piensen por qué cuando la economía funcionaba bien en este país, la corrupción nunca fue un tema importante de la agenda social. No lo fue en las elecciones del '91, no lo fue en las elecciones del '93, tampoco en las del '95, a pesar no solamente de las sospechas que recaían sobre el gobierno menemista, sino de comprobados delitos

cometidos por alguno de los funcionarios. Sin embargo, la gente votó reiteradamente al peronismo hasta el año '97.

Pregunta- Cuando fue el radicalismo con la fórmula de Masaccessi candidato a presidente, ahí fue el problema. No lo digo por la persona de Masaccessi, sino porque se presentó un partido totalmente desestructurado.

Respuesta- Sin embargo, la sumatoria obtenida por el radicalismo y el FREPASO, por Masaccessi y por Bordón en el '95 dieron 2 puntos por debajo de lo obtenido por Menem. No sé qué hubiera pasado si la Alianza se hubiera conformado dos años antes.

Pregunta- Me gustaría irme con una idea sociológica sobre el concepto de las nuevas dirigencias políticas. Hemos hablado de la dirigencia de los partidos políticos y no hemos hablado de la dirigencia en los sectores sociales de la Argentina. Vinculado con el tema político, me gustaría saber ¿qué es "nueva dirigencia", en la concepción del cambio, la gente joven, el joven de idea, joven de concepto?

Respuesta- Si bien es cierto que el trasvasamiento generacional crea condiciones que posibilitan un cambio cultural, esa es la condición necesaria pero no suficiente, entre otras cosas porque creo que muchos de los jóvenes que llegaron a la política con Alfonsín y con Menem fueron absolutamente absorbidos y fagocitados por la lógica corporativa tradicional de los partidos políticos.

En términos de lo que hoy no solamente reclama la sociedad sino de lo que la dificultad de gestionar lo público de alguna manera demanda, hoy necesitamos una nueva dirigencia. No solamente porque tenemos una sociedad frustrada y agobiada frente a los partidos políticos tradicionales, sino porque necesitamos una dirigencia capaz de poder comprender la nueva lógica -y en esto Makón sabe muchísimo más que yo-, que imprime en gestionar lo público en esta nueva economía globalizada.

Entonces, la necesidad de una nueva dirigencia no significa exclusivamente priorizar valores éticos vinculados solamente con no robar y no apropiarse de los dineros públicos, sino responder al pacto de representatividad y la exigencia de manejar los asuntos públicos con criterios de eficiencia y eficacia. Uno puede robar dinero o puede robar esperanzas y también oportunidades de mejorar la calidad de vida de la gente.

GESTIÓN DE LA DEUDA EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

EL CASO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

EMILIO NASTRI (COORDINADOR TÉCNICO OPERATIVO DE LA SUBSECRETARÍA DE FINANCIAMIENTO - SECRETARÍA DE FINANZAS - MINISTERIO DE ECONOMÍA)

MARCELO TRICARICO (DIRECTOR A/C DE FINANCIACIÓN INTERNA - OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO)

En este artículo, Marcelo Tricárico y Emilio Nastri describen las principales características de la gestión de la deuda de los gobiernos subnacionales en un enfoque orientado al análisis del círculo que recorre el endeudamiento público subnacional en un sistema de gobierno federal, tomando el caso argentino en particular, sobre el cual se analiza su situación y normas legales. Por último, se describen las características del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) como herramienta de gestión de la deuda de aplicación válida en las jurisdicciones provinciales.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo describe las características más relevantes del endeudamiento público de los gobiernos subnacionales, con el objetivo de identificar el rol que le compete a la información actualizada, fidedigna y confiable de las finanzas públicas y en particular la correspondiente a la deuda pública, en el camino de una gestión de gobierno profesionalizada y transparente, cuyo sustento se focalice en la jerarquización de la política fiscal como instrumento de política económica

A tal efecto, en la primer parte del trabajo se comenta el círculo que recorre el endeudamiento público subnacional en un sistema de gobierno federal, arrancando desde el proceso de descentralización del gasto, a partir del cual ha ido cobrando relevancia el problema de las deudas subnacionales, hasta llegar a las distintas posibilidades del control de las decisiones de endeudamiento, para posteriormente establecer algunas

propuestas básicas orientadas al camino de la solvencia fiscal.

A continuación se plantea el caso Argentina mediante la descripción de los componentes del saldo de deuda y el análisis de las principales normas legales adoptadas, junto con la estrategia puesta en práctica en relación con la gestión de la deuda pública

Por último se describe el "PROYECTO PARA LA INSTALACIÓN DEL SIGADE EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES" como una herramienta puesta al servicio del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos provinciales o municipales, en la gestión, registro y administración de la deuda pública, mediante la instalación, capacitación y puesta en funcionamiento del Sistema informático desarrollado por la UNCTAD denominado SIGADE, adecuadamente adaptado a la realidad y a las necesidades de dichos gobiernos.

1. EL CÍRCULO DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO SUBNACIONAL.

A) DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO.

Durante las últimas dos décadas se ha observado en el mundo una tendencia hacia una mayor descentralización de responsabilidades por parte de los gobiernos centrales, orientada hacia los gobiernos locales y regionales. Alrededor de 70 países de América Latina, Europa Central y de otras regiones del mundo han iniciado políticas descentralizadoras.

Al respecto, no son unánimes las opiniones acerca de las ventajas y desventajas de dicho proceso. Hay quienes sostienen que la descentralización promueve una asignación de recursos más eficiente para la producción y prestación de servicios públicos y consecuentemente aumenta la exigencia de la rendición de cuentas, en cuyo caso los gobiernos subnacionales están forzados a ser más responsables a la hora de endeudarse.

Por otra parte hay quienes, enarbolando el caso emblemático de la crisis del Brasil del año 99, afirman que la descentralización puede tener un impacto negativo en la estabilidad macroeconómica de un país, por cuanto los funcionarios pueden utilizar los nuevos poderes para endeudarse irresponsablemente y utilizar esa deuda como mecanismo de presión para

obtener del gobierno central mayores transferencias de recursos.

Si bien no se ha agotado el debate sobre cuales deben ser las restricciones y los niveles de acceso a los mercados de capitales que debieran ser otorgados a los gobiernos subnacionales, como así también el grado de participación de los gobiernos centrales en dicho proceso, las evidencias demuestran una sostenida tendencia mundial a la profundización del proceso de descentralización, tendencia que ha provocado durante la última década un **incremento significativo en la participación de los gobiernos subnacionales en los mercados de capitales y en el financiamiento público.**

En el caso particular de la República Argentina, las provincias y municipios tienen la casi total responsabilidad de la gestión pública en educación, seguridad, justicia y salud y ejecutan el 80% de la porción del presupuesto consolidado de la Nación asignado a estos servicios.

Si se considera el gasto total del sector público argentino, el sector provincial en su conjunto ejecuta alrededor de 36 mil millones de u\$s anuales, lo que representa más del 40% del gasto público consolidado.

A su vez las provincias han cerrado el año 2000 con un déficit estimado de alrededor de los 3.200 millones de u\$s y

con una deuda pública de cerca de 22.300 millones, con vencimientos muy concentrados en los próximos dos años.

B) EL IMPACTO EN LAS CUENTAS FISCALES.

Además del proceso de descentralización del gasto, en la última década se viene verificando en la Argentina una serie de reformas estructurales, tendientes básicamente a excluir aquellas actividades que pueden ser transferidas al sector privado y concentrar los esfuerzos de los gobiernos en sus responsabilidades básicas y consecuentemente mejorar su funcionamiento.

Dicho conjunto de medidas ha dado lugar a que se inicie un camino de ordenamiento fiscal y financiero que ha convertido en irreversibles muchas de las reformas encaradas. No obstante, la situación fiscal de los gobiernos subnacionales no es homogénea, puesto que en algunas jurisdicciones continúan existiendo problemas estructurales que aún no han sido enfrentados, lo que determina que **la situación fiscal en la Argentina en su conjunto, presenta flancos vulnerables ante determinadas situaciones de riesgo.**

En ese sentido, para el análisis de las cuentas fiscales, el Fondo Monetario sostiene una línea conceptual que responde a la aritmética de los mercados de capitales, consideran el déficit global del país, que incluye los distintos estamentos, Nación, Provincias, Municipios.

A modo de ejemplo, en la carta de intención y memorandum de políticas económicas suscrita entre el Gobierno de la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional, con motivo del acuerdo stand by de febrero del año 2.000, **por primera vez se incluyeron pautas indicativas del déficit del sector público provincial y metas de cumplimiento obligatorio de incremento de la deuda pública del sector público consolidado incluyendo el gobierno central y las provincias.**

Está claro que el déficit fiscal es uno, aunque desde el punto de vista institucional en un sistema federal de gobierno, la Nación no tiene injerencia sobre las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales, ni tampoco el Fondo Monetario puede negociar con ellos, puesto que se lo impide su propio reglamento interno. **A lo sumo, la Nación puede negociar metas fiscales con las provincias, pero siempre en el marco de compromisos voluntarios.**

Es evidente que el impacto en las finanzas públicas termina siendo compartido, la Nación y las Provincias están en un mismo barco y cuando algún estado subnacional está en problemas genera turbulencias que perjudica a todo el crédito público, por lo que **ningún gobierno subnacional se puede financiar razonablemente, en un país con dificultades para financiarse.**

Si agregamos que el déficit es profundamente procíclico, como también es procíclico el costo del endeudamiento, ya que cuando aumenta el déficit fiscal aumenta la prima de riesgo, se induce en una visión de largo plazo la necesidad de propiciar dos estrategias fundamentales:

- establecer condiciones para ganar credibilidad y
- jerarquizar la política fiscal como instrumento de política económica para contrarrestar los efectos de los endémicos desequilibrios presupuestarios.

En ese orden de ideas, William Dillinger y Steven Webb, del Banco Mundial, han realizado un análisis¹ del comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales en Argentina y en Brasil durante la década de los '90, del que surge como una de sus conclusiones fundamentales: **para lograr "correctas" conductas fiscales, se deben proveer instituciones que ofrezcan los "correctos" incentivos².**

C) EL FINANCIAMIENTO VÍA ENDEUDAMIENTO DE LOS TESOROS SUBNACIONALES.

Como complemento del proceso de descentralización del gasto, aparece la necesidad de definir cual es la responsabilidad de cada nivel de gobierno en materia de gasto autorizado, recursos asignados y recaudación de impuestos, de cuya combinación va a surgir el nivel de autofinanciamiento de cada gobierno local y las necesidades de recurrencia a otras fuentes de financiamiento para cubrir sus gastos o inversiones.

El caso argentino es un ejemplo de "falta de correspondencia fiscal", ya que las provincias apenas cubren, en promedio, el 40% de sus gastos con los tributos propios, (en los estados federales de la OECD, dicha cobertura supera el 70%), no ejerciendo los gobiernos provinciales una estricta responsabilidad fiscal, **ya que su gestión de gasto aparece desvinculada del esfuerzo y el riesgo de recaudar recursos entre sus contribuyentes.**

Dentro de este panorama, para cubrir los requerimientos de financiamiento del año 2001 del sector público provincial argentino, resulta primordial el fluido acceso a las fuentes financieras y condiciones de cancelación de préstamos menos onerosas que las

1- "Fiscal Management in Federal Democracies". Policy Research Working Paper 2121 - The World Bank - www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/home.html.

2- El análisis se sustenta en el cumplimiento de una serie de "condiciones" por parte de los gobiernos subnacionales vinculadas con su autonomía de recursos y gastos, con las restricciones al endeudamiento y con las relaciones políticas intergubernamentales, cuyo cumplimiento haría menos probable una conducta fiscal indisciplinada.

actuales, para lo cual **una eficiente administración de la deuda pública, podría contribuir a mejorar las condiciones generales del financiamiento, en particular en aquellas jurisdicciones más comprometidas y que cuentan con muy escaso poder de negociación.**

D) EL DILEMA DE LA CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN DE LAS DECISIONES Y EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Si bien el objetivo central del presente trabajo no es resolver el dilema de cuál es el modelo óptimo para el control del endeudamiento subnacional, es importante entender que existen distintas alternativas que pueden presentarse en función de la organización institucional de cada país.

En ese sentido, las opiniones se dividen cuando se trata de determinar cual es el método de control más conveniente en cada caso y cómo y a quién le corresponde ejercer dicho control.

Por ejemplo, en un esquema de gobierno unitario, los gobiernos subnacionales no cuentan con real autonomía de recursos ni de gastos, en cuyo caso es aconsejable que su endeudamiento sea estrictamente

controlado por el gobierno central, el que en definitiva es el garante del pago de las obligaciones financieras.

A su vez, en un sistema federal de gobierno, es muy discutible si la Nación puede regular la capacidad de endeudamiento de las provincias, aunque ante un caso de crisis o desequilibrio, en general cuenta con los remedios federales, para una eventual intervención al gobierno subnacional.

Hay opiniones que plantean dudas sobre la eficacia de los controles, por ejemplo, una de las conclusiones a las que arriba el estudio de Dillinger y Webb, es que el objetivo de disciplina fiscal fue mejor logrado a través de una política "neutral" del gobierno central, que mediante una política por la que se hizo responsable de lo que hacían los gobiernos subnacionales, controlando su endeudamiento y saliendo en su auxilio cuando estuvieron en problemas.

En dicho estudio describe que el control directo sobre el endeudamiento subnacional en Brasil quedó a cargo del Senado, el que resultó permeable a las presiones políticas y a su vez que los controles que intentó establecer el Poder Ejecutivo Federal terminaron siendo burlados por los estados.

Eggers³ al comentar el estudio de Dillinger y Webb plantea que en un

³ *Control sobre el endeudamiento subnacional. Las experiencias de Argentina y Brasil en los 90. Francisco Eggers. Revista ASAP N° 34. Diciembre de 1999*

sistema federal de gobierno, el paternalismo central podría ser contraproducente, porque induce a los gobiernos subnacionales a no hacerse cargo de sus responsabilidades.

Por otra parte, Eggers expresa que en general el gobierno central no puede prohibirles a los gobiernos subnacionales el acceso a todo tipo de deuda, sino que en el mejor de los casos, a algunos tipos de deuda, como la instrumentada a través de títulos públicos o préstamos bancarios. Pero siempre sería posible endeudarse de otras formas, como por ejemplo, tomando compromisos de pago con proveedores y contratistas, o garantizando deudas de terceros que terminan recayendo, por incumplimiento del obligado principal, en el gobierno subnacional. En ese caso, el efecto de los controles podría ser, simplemente, un empeoramiento de la calidad de la deuda.

Teresa Ter-Minassian⁴ presenta un panorama general de los diversos métodos de control del endeudamiento de los gobiernos regionales y locales en una amplia gama de países industriales y en desarrollo e indica que la naturaleza y cobertura de estos controles varía considerablemente según la historia del país, el poder relativo de los distintos niveles de gobierno, las condiciones macroeconómicas y fiscales y el estado de desarrollo de los mercados financieros.

Al respecto destaca cuatro métodos principales que van desde confiar casi totalmente en la disciplina del mercado, hasta

el control directo por parte del gobierno central de cada operación de crédito público que realicen las entidades de los gobiernos subnacionales, pasando por esquemas intermedios como ser cooperación entre los distintos niveles de gobierno en los controles al endeudamiento y controles basados en normas:

En el trabajo mencionado, Ter-Minassian plantea que el control sobre las deudas de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central se podría justificar basándose en que:

- a) la política de endeudamiento está relacionada con las demás políticas macroeconómicas y sobre el tipo de cambio;
- b) al emplear un método unificado para obtener préstamos, posiblemente se conseguirán mejores condiciones que si se emplea un método fragmentado;
- c) el deterioro de la clasificación crediticia de un prestatario subnacional puede tener efectos de contagio y existe el riesgo de que un incumplimiento de un gobierno subnacional afecte a todos.
- d) los prestamistas requerirán una garantía explícita del gobierno central y posiblemente contarán, como mínimo con una garantía implícita.

Por último plantea una serie de recomendaciones, entre las que se destacan

4- *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Problemas y experiencias internacionales* Por: Teresa Ter-MINASSIAN. PPA/96/IMF working paper, abril de 1996.

una mayor transparencia y disseminación de la información de las finanzas de los gobiernos subnacionales, un aumento de cooperación entre todos los niveles de gobierno a fin de frenar, o invertir el sentido del crecimiento de la deuda pública y el mantenimiento de un efectivo liderazgo político e intelectual por parte del gobierno central, como una evolución natural de los controles administrativos tradicionales del gobierno central en un mundo cada vez más descentralizado.

Es evidente que a pesar de los diferentes criterios expuestos, cuando se analiza los datos disponibles sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales en países en desarrollo, **hay total coincidencia sobre las graves deficiencias de cobertura, calidad y desactualización de la información sobre la deuda**, por lo que no entra en discusión que cualquier método que se adopte, **exige contar con información transparente y confiable del endeudamiento público, exige romper con la asimetría de la información y exige que en un mismo país se hable el mismo idioma fiscal.**

E) PROPUESTAS PARA TRANSITAR EL CAMINO DE LA SOIVENCIA FISCAL EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En un país federal, el camino de la transparencia y la responsabilidad fiscal, requiere una cultura de austeridad en los gobiernos y establecer pautas consensuadas que sean aprobadas y

aceptadas por las partes involucradas, como requisito indispensable para que la señal política tenga su correlato en las cuentas nacionales.

¿Cuál ha sido el denominador común en casos como Italia y los Estados Unidos en donde se fue controlando la situación fiscal?: confianza, política seria, ejecutores creíbles, horizonte, certidumbre.

En ese sentido, al observar la experiencia de otros países, surge claramente que los principales campos a transitar en la búsqueda de los necesarios acuerdos entre el Estado Nacional y los gobiernos subnacionales están vinculados con:

1. **Necesidad de llegar al equilibrio fiscal**, para lo cual las provincias y municipios deben avanzar en la adopción de marcos normativos que fijen topes a los desequilibrios admisibles.
2. **Generación de fondos contingentes anticíclicos**, como instrumento para compensar eventuales shocks de la economía y bajar la prima de riesgo, dado que el gasto no necesariamente crece a la misma tasa a la que crece el producto.
3. **Profundización de la transparencia de la gestión pública** y transformación de la gestión de los estados subnacionales, para dar calidad

a los servicios públicos. En ese sentido, se incluye la necesidad de un sistema de información público, sobre las finanzas, las deudas, las contrataciones, la aplicación de fondos, etc. basado en las posibilidades que ofrece el avance de las comunicaciones.

4. **Instrumentación de sistemas de inversiones públicas provinciales**, que evalúen sistemáticamente con métodos recomendados internacionalmente los proyectos de inversión a emprender a los efectos de orientar los recursos del endeudamiento hacia los proyectos socialmente más rentables.

5. **Establecimiento de sistemas integrados de información financiera** para posibilitar una mejora en la calidad y oportunidad de la información sobre recursos, gastos y crédito público. En relación con el endeudamiento público, **el SIGADE⁵, u otro sistema de información equivalente, junto con el marco normativo y estructural adecuado, puede transformarse en una poderosa herramienta al servicio de la política fiscal y de la gestión de la deuda pública subnacional.**

Todos estos elementos, más todas las demás iniciativas que vayan en este mismo sentido, contribuirán a **hacer más**

transparente la gestión pública y a facilitar por ende el control por parte del público en general, por sus representantes legislativos y por el periodismo.

En síntesis, crecimiento económico y orden fiscal, llegando a **la regla de oro de que todo el gasto corriente sea financiado con ingresos corrientes, requiere entre otras cuestiones un buen management de la deuda con los objetivos primordiales de cumplir con las obligaciones, abaratar el costo de la financiación y mejorar el perfil de vencimientos.**

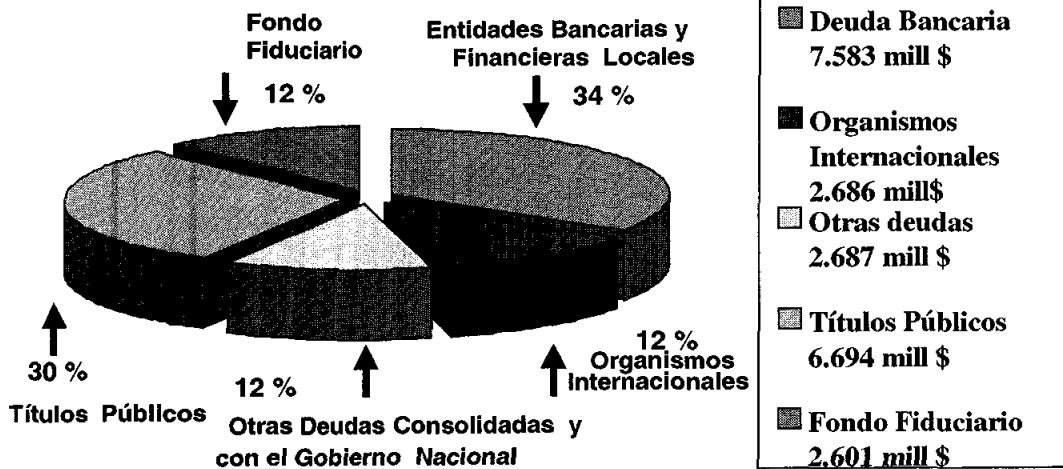
2. EL CASO ARGENTINA. SITUACIÓN Y NORMAS LEGALES ADOPTADAS.

A) SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS.

A fines del año 2000, el stock de la deuda consolidada de las 24 Jurisdicciones que integran el sector público provincial, era del orden de los u\$s 22.300 millones, representando aproximadamente el 70 % del total de los ingresos de las provincias correspondientes al mismo año y contando con la siguiente composición porcentual, en cuanto a tipo de acreedor y tipo de instrumento de deuda formalizado.

5- SIGADE (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda), desarrollada por UNCTAD e instalado en más de 40 países con el propósito de brindar a los Gobiernos, una herramienta de gestión y ordenamiento de la deuda y de las finanzas públicas

Situación y descripción de la deuda provincial
Stock de deuda provincial por tipo de instrumento al 31-12-00
en % de la deuda de 24 provincias



Fuente: En base a datos de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio de Economía.

B) DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL STOCK DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO SUBNACIONAL.

A continuación se describen las características que presentan los instrumentos de deuda más usuales que forman parte de la deuda pública de los gobiernos subnacionales.

Préstamos con entidades bancarias y financieras: De acuerdo a las cifras disponibles, se observa una fuerte concurrencia de

las jurisdicciones hacia este tipo de endeudamiento -cerca de un tercio del total-, instrumentado mediante préstamos bancarios con garantía constituida mediante una cesión legal de la Coparticipación Federal de Impuestos, los que son recaudados por la Nación y transferidos proporcionalmente a las provincias de acuerdo a las normas legales vigentes.

En general se trata de préstamos a 3 ó 5 años, cuya tasa varía de acuerdo con la solvencia y capacidad de negociación de la Pro-

vincia involucrada. Este tipo de convenios se instrumentan con una considerable cantidad de bancos acreedores y mediante una extensa variedad y compleja estructura jurídica y financiera de los préstamos.

En muchos casos la forma de pago de amortizaciones e intereses es por el sistema de "goteo diario"⁶, el que por tratarse de un recurso variable, no es posible calcular con certeza como y cuándo se va produciendo la cancelación de los servicios comprometidos y de la totalidad de la deuda, **originando grandes dificultades de conciliación y seguimiento del estado financiero del préstamo por parte del deudor.**

Ello se debe a que el monto efectivo de la Coparticipación Federal de Impuestos girado diariamente a cada provincia depende de los niveles de recaudación impositiva, por ende es variable. A su vez este tipo de garantía es utilizada adicionalmente para préstamos con organismos internacionales, emisiones de Títulos Públicos o como aval para operaciones de terceros, guardando en algunos casos, distintos órdenes de prelación o de preferencia según se establezca en los distintos contratos con los acreedores.

Títulos públicos: El rubro "Títulos Públicos Provinciales" ha sido el que más ha crecido en los últimos años, representando en la actualidad alrededor del 30% del total de la deuda del total de las jurisdicciones provinciales. Los plazos para estas operaciones

van de 6 a 16 años (incluyendo plazos de gracia) y, en general, devengan intereses con tasa variable.

A su vez, dentro de los Títulos Provinciales existen dos grupos claramente diferenciados en cuanto a su forma de inserción en el mercado, títulos de colocación forzosa, que son aquellos entregados en forma compulsiva como medio de pago de deudas salariales o con proveedores, mientras que la emisión de deuda voluntaria es aquella que se coloca a través de suscripción directa, licitación, venta en bolsas de comercio, consorcios financieros, etc, para ser adquiridos por inversores que no están compelidos a aceptarlos.

Algunas jurisdicciones, como por ejemplo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias de Buenos Aires y Mendoza han emitido títulos sin cesión de recursos provinciales específicos, con spreads del orden o algo mayores que los del Tesoro Nacional, quedando en caso de incumplimiento respaldados por el patrimonio provincial, mientras que la mayoría de las emisiones provinciales se ha realizado mediante la afectación de los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos o de otros recursos provinciales como por ejemplo las regalías petrolíferas.

Deuda flotante: La deuda flotante está compuesta por obligaciones originadas en atrasos en los pagos a proveedores, con-

6. Retención diaria y permanente de los porcentajes o montos fijos cedidos por la Provincia al acreedor, hasta la cancelación total de los compromisos. Las retenciones y transferencias son efectuadas por el Banco de la Nación Argentina en su carácter de agente liquidador de los recursos tributarios y coparticipables.

tratistas o empleados o por transferencias no hechas a los municipios y se caracteriza por estar vencida y no tener fecha cierta de pago. Este tipo de deuda llega a alcanzar cifras significativas para el conjunto de las jurisdicciones provinciales.

Desde un punto de vista estricto y mientras no se instrumente un mecanismo de consolidación y/o refinanciación de la misma, no está comprendida dentro de la usual definición del crédito público, no obstante, lo que sucede en muchas provincias, es que cuando tienen vencimientos importantes de la deuda instrumentada, generalmente garantizada con la coparticipación, la pagan con dichos recursos, atrasando los pagos regulares durante un tiempo e incrementando de esta manera su deuda flotante.

De esta forma se transforma en un mecanismo poco transparente de aumento de la deuda provincial, puesto que elude los requisitos legales para su constitución, no cuenta con el debido registro y termina transformándose en la más costosa de las deudas, ya que encubre sobrepuestos de los proveedores y contratistas que trasladan holgadamente sus costos financieros ante la reiteración de esta práctica por parte del gobierno.

Préstamos con organismos internacionales: La deuda de las provincias originadas por recursos obtenidos mediante préstamos de Organismos Internacionales (BID y BIRF), representa aproximadamente el 12 % del total, fondos orientados en general a obras de infraestructura y reforma de los estados provinciales.

Desde el punto de vista de las Administraciones Provinciales, se verifican dos tipos de modalidades para estos préstamos. La menos frecuente consiste en préstamos directos a las jurisdicciones por el Organismo Internacional, en general con aval del Estado Nacional y la más usual consiste en convenios subsidiarios aplicable a una serie de jurisdicciones elegibles, firmados entre la Provincia y la Nación, quién asume el compromiso frente al Organismo Internacional.

En este último caso, la información sobre desembolsos, amortizaciones y condiciones de los préstamos, es manejada por las Unidades Ejecutoras centrales de los proyectos, **resultando dificultoso para cada Provincia acceder a información precisa acerca de los préstamos en los que se encuentra involucrada.**

C) PRINCIPALES NORMAS LEGALES ADOPTADAS

Por mandato constitucional, la República Argentina es un país con un sistema federal de gobierno, en donde las provincias retienen todo el poder no delegado expresamente al Gobierno Federal.

El derecho de controlar el endeudamiento provincial no está entre las atribuciones delegadas, por lo que **no existe ninguna forma legal para que la Nación regule la capacidad provincial para endeudarse**, aunque en la práctica ha sido bastante habitual que ante un colapso financiero de una provincia, la Nación vaya en su auxilio.

No obstante lo mencionado, y ante la crítica situación del déficit fiscal y del endeudamiento que atraviesa la Nación en su conjunto, como así también con motivo de los compromisos asumidos con el FMI, en la actualidad se han planteado una serie de estrategias conjuntas tendientes a fortalecer la política fiscal de los Gobiernos, entre las que se destacan:

- aprobación de una Ley Nacional de Solvencia Fiscal, la que en sus alcances invita a las provincias al dictado de normas concordantes y
- suscripción en diciembre de 1999 y noviembre del 2000 por parte de los Gobernadores y el Gobierno Central, los denominados "Compromiso Federal" ratificado por Ley N° 25.235 y "Compromiso Federal por el crecimiento y la Disciplina Fiscal" ratificado por Ley N° 25.400.

A continuación se describen las características más relevantes de dichos instrumentos:

Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal: Promulgada en septiembre de 1999, establece las medidas a las cuales se deberán ajustar los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos, a cuyos efectos determina las siguientes reglas fundamentales:

- Fija límites al déficit fiscal (en % del Producto Bruto Interno), hasta alcanzar un resultado financiero equilibrado en el año 2005, según la modificación efectuada

en la Ley de presupuesto del ejercicio 2001.

- Fija que la tasa real de incremento del gasto público primario, no podrá superar la tasa de aumento real del P.B.I.
- Fija pautas estrictas de incremento máximo de la deuda pública del Estado Nacional en función del déficit del Sector Público Nacional no Financiero y de otras variables.
- Crea el Fondo Anticíclico Fiscal.
- Determina una serie de pautas para la reforma del Estado e instituye el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto

Por otra parte, incluye la obligatoriedad de que la documentación producida en el ámbito de la Administración Nacional tenga el carácter de información pública y de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla.

Establece además que el Poder Ejecutivo Nacional invitará a los gobiernos provinciales y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires al dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la misma.

Ley N° 25.235 Ratificación del "Compromiso Federal". Promulgada en diciembre de 1999, convalida el acuerdo suscrito por Gobernadores de las Provincias y el Gobierno Central, por el cual se establecen las pautas para la realización de acciones con-

currentes a un crecimiento equilibrado de la Nación y a evitar los efectos adversos en la producción y el empleo que genera el alto nivel de endeudamiento del conjunto del sector público.

A tal efecto impulsa la incorporación de los siguientes institutos para ser contemplados en la legislación nacional y/o provincial a dictarse en el futuro.

1. Transparencia de la Información Fiscal;
2. Sanción dentro del año 2000 de la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos;
3. Creación de un Fondo anticíclico financiado con recursos coparticipables; similar al instituido por la Ley 25.152;
4. Coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial;
5. Racionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria interjurisdiccional y creación y fortalecimiento de un Organismo Fiscal Federal.

En ese sentido, el Gobierno Federal, los Gobernadores de Provincia y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se comprometen a:

- Presentar un proyecto de ley de coparticipación federal en el cual el conjunto

de provincias pasen a tener mayor responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria de los recursos.

- Impulsar en cada jurisdicción, el dictado de una legislación que adopte principios similares a los establecidos para la Nación por la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, con el objetivo de disminuir el déficit fiscal, contener el gasto público, autolimitarse en el endeudamiento y asegurar la transparencia fiscal.

- Establecer procedimientos para posibilitar una amplia difusión de sus cuentas fiscales incluyendo presupuesto, su ejecución, **deuda y la proyección de sus servicios con sistemas que aprovechen la nueva tecnología que brindan las redes informáticas.**

Dentro del marco del Compromiso Federal se han celebrado convenios específicos con 11 provincias: Tucumán, Tierra del Fuego, Catamarca, Río Negro, Chubut, Formosa, Jujuy, Chaco, Misiones, Neuquén y San Juan, habiéndose suscripto adicionalmente en abril del 2001 un convenio específico con la Pcia de Buenos Aires.

En dichos acuerdos, las provincias se comprometen a reducir su déficit fiscal, y el Gobierno Nacional se compromete, a través de un fondo fiduciario, a gestionar créditos del sector bancario para cubrir obligaciones de corto plazo, en condiciones más favorables que las que podrían acceder las provincias individualmente y a su vez se establece

un sistema de monitoreo trimestral del Gobierno Central, acerca del cumplimiento de los compromisos pactados.

Ley N° 25.400 Ratificación del acuerdo denominado "Compromiso Federal por el crecimiento y la Disciplina Fiscal". Promulgada en enero de 2001, convalida el acuerdo suscripto en noviembre de 2000 por Gobernadores de las Provincias y el Gobierno Central, por el cual se reiteran los términos del Compromiso Federal de diciembre de 1999, y se comprometen al cumplimiento integral de lo acordado en el mismo.

Por otra parte, en el presente acuerdo se establecen una serie de aspectos que hacen a la relación del Estado Nacional con las Provincias y en particular en lo referido al endeudamiento público, el Gobierno Nacional se compromete a profundizar el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero hasta el año 2005 para las jurisdicciones provinciales con dificultades financieras, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP).

**D) ESTRATEGIA NACIONAL EN
RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LA
DEUDA PÚBLICA**

La estrategia desarrollada por el Estado Nacional con relación a la gestión de la Deuda Pública se enmarcó en el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental y se puso en marcha a fines del año 1992, a

partir de la promulgación de la Ley marco de la Administración Financiera de los recursos públicos N° 24.156.

En dicho contexto, la carencia y deficiente información disponible de la deuda pública a principios de 1993, exigía contar en el menor tiempo posible, con un sistema de registro que brindara información confiable de los compromisos financieros de la Nación y que a su vez contribuyera al cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones asumidas con los acreedores.

Con tal objeto, a fines de 1993 y con la contribución del Proyecto "**Creación del Registro y fortalecimiento de la gestión de la deuda pública en la República Argentina**" ejecutado por UNCTAD, se optó por instalar en la Oficina Nacional de Crédito Público - órgano rector del Sistema de Crédito Público - la Versión 4.1 plus del Sistema SIGADE (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda).

Las permanentes actualizaciones del SIGADE junto con la incorporación de la modalidad de procesamiento en redes, posibilitaron desarrollar un módulo de conexión entre el SIGADE y el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) durante los ejercicios 1996 y 1997, contemplando los procedimientos relacionados con la atención del servicio de la Deuda y con el registro de los ingresos de fondos por operaciones de crédito público.

3. PROYECTO PARA LA INSTALACIÓN DEL SIGADE EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES.

A) ESTRATEGIA CONJUNTA NACIÓN-PROVINCIAS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES ADHERIDOS AL PROGRAMA.

A partir de la experiencia realizada en la Administración nacional y ante los requerimientos de algunas provincias en cuanto a la necesidad de contar con información confiable y transparente del endeudamiento asumido, se planteó el "**Proyecto para la instalación del SIGADE en las administraciones subnacionales**" firmado el 16 de febrero de 2000, e iniciado el 1 de diciembre de 2000, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la gestión de la deuda pública de los gobiernos locales adheridos al programa.

Esta estrategia se sustenta fundamentalmente en la réplica a nivel subnacional de la metodología de inserción del SIGADE en más de 50 países en vías de desarrollo en los que se ha instalado el sistema y a su vez en la réplica de la experiencia vivida en el ámbito nacional.

De esta manera, la instalación del SIGADE en las administraciones provinciales, plantea estrategias de cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, tendientes a consolidar políticas de disciplina fiscal y de transparencia en el uso

de los recursos públicos, estableciendo reglas comunes e intercambio de experiencias en materia de Administración Financiera, en un tema particularmente sensible como es el manejo del endeudamiento público.

En ese sentido, no todas las administraciones subnacionales presentan el mismo cuadro de situación, ni cuentan con la misma necesidad de una herramienta de estas características, puesto que algunas presentan un endeudamiento poco significativo y otras ya poseen un sistema propio en funcionamiento.

Por dicha razón, se hace necesario identificar las administraciones provinciales en las cuales existe una necesidad prioritaria de implantar una herramienta de gestión de la deuda como el SIGADE, para en una segunda etapa intercambiar experiencias y coordinar con las restantes los aspectos básicos que permitan consolidar en forma homogénea y transparente la deuda del conjunto de las jurisdicciones provinciales.

B) OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo central del proyecto consiste en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales en la gestión, registro y administración de la deuda pública provincial o municipal mediante la instalación, capacitación y puesta en funcionamiento del sistema informático desarrollado por la UNCTAD denominado SIGADE, adecuadamente adaptado a la realidad y a las necesidades de dichos gobiernos.

C) PARTICIPANTES DEL PROYECTO. ROLES Y RESPONSABILIDADES FUNDAMENTALES.

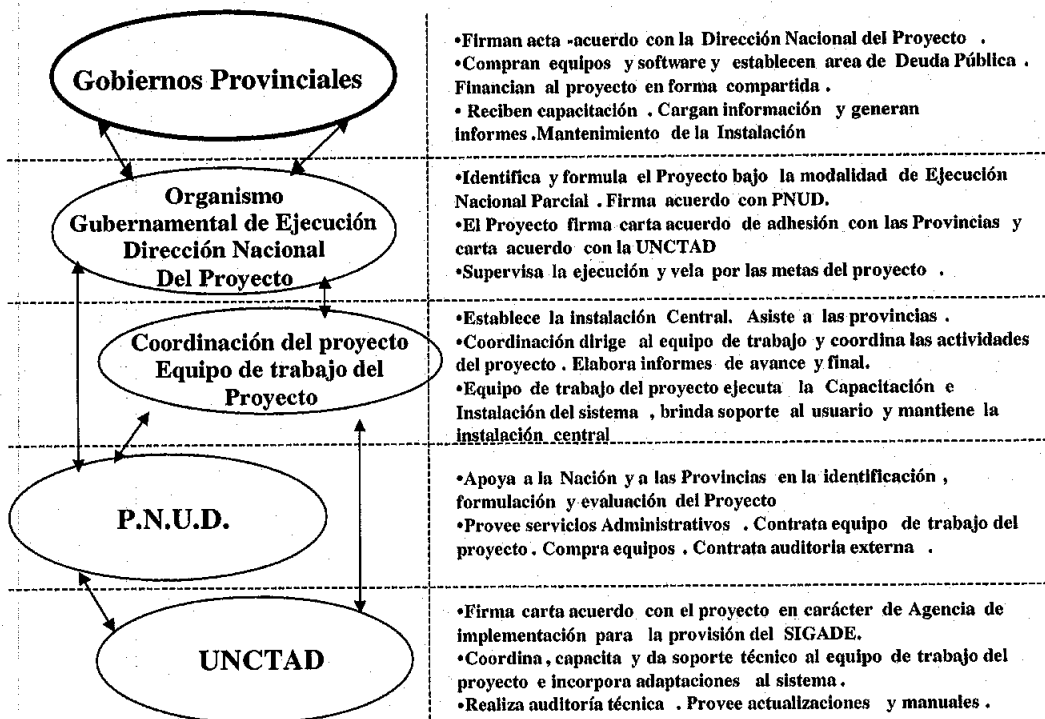
Responsabilidades asumidas por el Ministerio de Economía de la Nación:

Ejercer la Dirección Nacional del Proyecto en su carácter de Organismo Gubernamental de ejecución. Identificar y formular el Proyecto bajo la modalidad de Ejecución Nacional Parcial. Firmar acuerdo con PNUD. Establecimiento de un acuerdo marco con la UNCTAD. Definición y coordinación de los acuerdos-marco con los gobiernos subnacionales y de las condiciones de financiación del Proyecto. Supervisar la ejecución y velar por las metas del proyecto Mantenimiento de la instalación central del SIGADE Provincial.

Requerimientos a cada uno de los gobiernos subnacionales involucrados:

Creación y/o designación de un grupo de trabajo específico de Crédito Público y asignación de personal idóneo para la capacitación, operación y administración del SIGADE. Dotar al área de equipamiento, espacio y condiciones de trabajo adecuadas Compromiso de establecer las condiciones para recopilar y contar con la información de deuda requerida por el Sistema. Financiar al proyecto en forma compartida entre las provincias participantes.

Prestaciones a cargo de la UNCTAD: Provisión del Sistema. Desarrollo de las adecuaciones necesarias para la adaptación del Sistema a la realidad provincial.



Supervisión de la confección de los manuales específicos del Sistema. Provisión de las actualizaciones del Sistema. Realizar auditoría técnica. Asesorar y dar soporte técnico al equipo de trabajo del proyecto.

Responsabilidades de la coordinación del proyecto: Coordinación general de las actividades del Proyecto. Dirigir al equipo de trabajo. Elaborar informes de avance y final. Coordinación general de las misiones de instalación y capacitación en las provincias. Análisis de las adaptaciones del Sistema a la realidad provincial y coordinación con la UNCTAD para su desarrollo. Desarrollo en las provincias del programa de capacitación en crédito público.

Prestaciones a cargo del equipo de trabajo: Instalación y capacitación del SIGADE. Asistencia técnica para el análisis de las adaptaciones del Sistema. Asistencia Técnica para la carga de la información al sistema y su correcta utilización. Atención directa a los usuarios para el mantenimiento y uso del SIGADE.

Razones de la asistencia del PNUD: El programa es administrado bajo la modalidad de ejecución nacional parcial, con la activa participación de la oficina del PNUD- Buenos Aires, lo que le garantiza a las provincias intervinientes, transparencia y normas internacionalmente aceptadas para la administración de los aportes que cada gobierno subnacional disponga para la ejecución del proyecto y a su vez apoya a la Nación y a las Provincias en la formulación, ejecución y evaluación del Proyecto.

En ese sentido y considerando la similitud de la problemática del endeudamiento de los distintos Gobiernos Subnacionales participantes, se ha planteado un proyecto de costos compartidos procurando la mayor economía de escala posible.

D) RESULTADOS ESPERADOS

Los gobiernos subnacionales que se adhieran al programa, contarán al finalizar el proyecto con un equipo técnico que tendrá como misión fundamental la gestión, registro y administración de la deuda pública. Dentro de este esquema, se estima que los principales resultados a alcanzar al término del proyecto serán los siguientes:

- a) Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales en la gestión, registro y administración de la deuda pública;
- b) Establecimiento en cada jurisdicción del grupo técnico, departamento u oficina encargada de realizar las tareas relacionadas con crédito público, con la debida capacitación para la operación y mantenimiento del SIGADE.
- c) Instalación y puesta en funcionamiento del SIGADE, en el ámbito de las oficinas mencionadas en el apartado anterior.
- d) Incorporación a la base de datos instalada en cada jurisdicción, de las características de los préstamos vigentes y

los calendarios de los servicios de la deuda.

e) Establecimiento en el Ministerio de Economía de un grupo de apoyo y Asistencia Técnica a los gobiernos subnacionales.

f) Adaptación del SIGADE a la realidad y a las necesidades de los gobiernos subnacionales.

g) Realización de los manuales específicos para el manejo del SIGADE en las administraciones provinciales.

h) Realización de un primer análisis de la factibilidad del enlace entre el SIGADE y el Sistema de Administración Financiera Provincial.

Por otra parte, la utilización de la misma herramienta de gestión y administración del endeudamiento en las distintas jurisdicciones, coadyuvará a una mayor transparencia y homogeneización de la información de la deuda del sector público subnacional, lo que permitirá en consecuencia una mejor coordinación de las políticas fiscales en el ámbito provincial y nacional.

Cabe destacar que el presente proyecto forma parte de un conjunto de acciones e instrumentos de política fiscal y de administración de los recursos públicos, los que en la medida de su consolidación, podrán contribuir a mejorar la percepción del riesgo crediticio y consiguientemente a obtener una mejora en los costos y en las condiciones de financiamiento.

e) DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto para la instalación del SIGADE en las administraciones subnacionales ha sido concebido en 5 fases o etapas fundamentales según se describen a continuación.

1. Puesta en marcha del proyecto y programa de trabajo detallado: La presente etapa consiste en consensuar y establecer los acuerdos necesarios con las provincias participantes y conformar la infraestructura y el equipo de trabajo idóneo para la capacitación e instalación del SIGADE en sede y en cada una de las provincias y elaborar y actualizar el plan de trabajo detallado del proyecto.

Dentro de las actividades de la misma se encuentra el relevamiento, análisis e informe de la situación de cada provincia y la elaboración de los manuales específicos adaptados a las características provinciales que contemplan la definición de términos comunes y la utilización del sistema de acuerdo a los instrumentos y características particulares de las provincias.

Además, la presente etapa comprende un análisis de la factibilidad para el desarrollo del vínculo entre el SIGADE y el Sistema de Administración Financiera Provincial.

2. Capacitación SIGADE: Esta etapa abarca todas las actividades de capacitación que requiere una adecuada instalación del SIGADE en las provincias e incluye una capacitación general en crédito público, capacitación para la administración de la base

de datos, como así también la capacitación a los futuros usuarios en las tareas de carga de la información de deuda a la base de datos y utilización del SIGADE.

3. Instalación del SIGADE y carga de la información a la base de datos de la deuda provincial: Esta etapa contempla la instalación del SIGADE en las computadoras asignadas, con la prueba de la funcionalidad respectiva, junto con el establecimiento de la base de datos del endeudamiento en cada provincia.

A tales efectos es necesario establecer una fecha de corte para el sistema, cargar los saldos de los contratos y los correspondientes calendarios e identificar las fuentes de información sobre transacciones individuales a partir de dicha fecha hasta el presente, además de conciliar los saldos a la fecha de corte con los acreedores respectivos.

4. Adaptación del SIGADE a la realidad provincial: Esta etapa comprende la adaptación del SIGADE a las particularidades y necesidades de los instrumentos de deuda provinciales y la incorporación de las adaptaciones al sistema de información.

Las principales actividades de la misma consisten en el relevamiento de los términos particulares de los contratos de las provincias, diseño y programación de las nuevas funciones, elaboración de la documentación, pruebas e incorporación a las instalaciones en cada una de las provincias.

5. Asistencia Técnica: La presente

fase del proyecto comprende la asistencia técnica permanente a los usuarios de las provincias en los aspectos relacionados con crédito público en general y con el Sistema SIGADE en particular.

Por otra parte, esta etapa incluye, durante la vigencia del proyecto, el soporte técnico de la UNCTAD al equipo de trabajo, las actualizaciones necesarias de los manuales específicos del Sistema y la provisión de las nuevas versiones que se desarrollen del SIGADE.

F) CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN. RÉPLICA DE DATOS DE INSTALACIONES MÚLTIPLES.

Uno de los objetivos centrales del proyecto consiste en establecer el ambiente adecuado para lograr información consolidada, homogénea y confiable del endeudamiento del conjunto de las provincias argentinas, las que por tratarse de jurisdicciones independientes de un país federal, sus administraciones financieras presentan características normativas y operativas claramente diferenciadas entre sí.

Dentro del marco descrito y por tratarse de la réplica de datos proveniente de múltiples instalaciones con bases de datos independientes, es necesario establecer una serie de procedimientos administrativos y mecanismos operativos orientados a la homogeneización y consolidación de la información contenida en dichas bases de datos, evitando la diferenciación de criterios y

las duplicaciones de los distintos identificadores de la información básica, a los efectos de evitar errores al momento de la consolidación de la información.

Con dicho propósito, dentro de los alcances del proyecto se ha encarado el diseño de los siguientes procedimientos básicos que formarán parte del manual específico para el manejo del SIGADE en las administraciones provinciales:

Procedimiento uniforme de codificación de préstamos: uno de los aspectos fundamentales a contemplar al momento de consolidar los datos, consiste en la coordinación del tipo de codificación a utilizar para identificar unívocamente las operaciones de crédito público de todas las provincias del país.

A tales efectos la codificación debe contener un identificador exclusivo para cada provincia y tipo de instrumento de deuda, con el propósito de que no aparezcan números duplicados de distintas operaciones realizadas.

En la actualidad se encuentra funcionando una norma preliminar del sistema de codificación de préstamos diseñada con la colaboración y activa participación de las provincias adheridas.

Determinación de una única fecha de corte: la fecha de corte establece la fecha límite de recuperación de la información histórica de los préstamos activos,

esto implica que el sistema no brindará información detallada sobre transacciones reales anteriores a dicha fecha.

En el caso de réplica de datos a partir de instalaciones múltiples, para poder consolidar la información del endeudamiento de las provincias, es necesario definir una única fecha de corte para todas las bases de datos en las que se instale el SIGADE.

En el ámbito del proyecto y sobre la base de que el año 2000 fue determinante en cuanto al ordenamiento de las cuentas provinciales y por ende la confiabilidad de la información de los saldos de deuda resultaba mayor a fin de dicho año que en fechas anteriores, se optó para todas las provincias definir como fecha de corte el 31/12/2000.

Clasificación uniforme de operaciones de crédito público: otro aspecto relevante consiste en establecer definiciones y una clasificación uniforme de las operaciones de crédito público que permita evitar distintas interpretaciones sobre operaciones similares.

A tal efecto, dentro del manual específico para la utilización del SIGADE, se debe definir con precisión cómo clasificar cada instrumento de deuda, particularmente aquellas operaciones típicas provinciales.

Procedimiento para la centralización de participantes: otro procedimiento

to sustantivo para evitar duplicaciones en la codificación de la información al momento de consolidar los datos de los préstamos, es que las provincias utilicen el mismo fichero de referencia de los participantes, evitando duplicar códigos para aquellos que estén trabajando con más de una provincia.

A tales efectos, se está trabajando en la depuración de la tabla de participantes que se utiliza en el SIGADE-NACIÓN y que es la tabla que se instaló en primer instancia en las provincias, para que la misma quede mejor ajustada a las necesidades locales y a su vez se está definiendo el procedimiento que se deberá seguir para dar altas, bajas o modificaciones al fichero de participantes.

Procedimiento para la centralización de tasas de interés y tipos de cambio: con el mismo concepto que para los participantes, se está trabajando en la depuración de las tablas de tasas de interés y monedas que se utiliza en el SIGADE-NACIÓN y que son las tablas que se instalaron en las provincias, para que las mismas queden ajustadas a las necesidades locales y se está definiendo el procedimiento que deberán seguir las provincias para dar altas, bajas o modificaciones a dichas tablas.

Mecanismo operativo para la réplica de los datos: este procedimiento, complementario de los anteriormente definidos, tiene por objeto el de establecer mecanismos operativos para poder consolidar la información de las distintas provincias de la forma más automática posible.

Cabe señalar que para la consolidación de la información se deberán tener en cuenta las provincias que no se adhieran al proyecto, pues al no contar con el SIGADE, deberán remitir la información con otro formato.

G) SITUACIÓN DEL PROYECTO

En una primer etapa el proyecto se está desarrollando en un plazo general de nueve meses y para la instalación del SIGADE en 3 gobiernos locales (Río Negro, Chaco y Catamarca), con el soporte de una instalación central en dependencias del Ministerio de Economía.

En la actualidad se encuentra en trámite la incorporación de otras provincias interesadas, lo que le permitirá conferir al proyecto la necesaria continuidad para consolidar los cambios estructurales que conlleva la implantación de un sistema de información de las particularidades del SIGADE.

4.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. "Cómo acceder a los mercados de capitales" Manual para los gobiernos locales y regionales de América Latina y Europa Central. Banco Mundial- SIPA- Moody's-DEVFIN Advisors.

2. "Fiscal Management in Federal Democracies". William Dillingier y Steven Webb. Policy Research Working Paper 2121 - The World Bank - www.worldbank.org/

[html /dec/Publications/Workpapers/home.html](http://html/dec/Publications/Workpapers/home.html).

3. "Control sobre el endeudamiento subnacional. Las experiencias de Argentina y Brasil en los 90" Francisco Eggers. Revista

ASAP N° 34. Diciembre de 1999.

4. "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Problemas y experiencias internacionales" Por: Teresa Ter MINASSIAN. PPAA/96/ IMF working paper, abril de 1996

SISTEMA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO

ELABORADO EN LA OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES CON LA COORDINACIÓN DE SU DIRECTOR ING. OSCAR LUNA

SECRETARÍA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

En el presente trabajo coordinado por el Ing. Oscar Luna se analiza la magnitud y características del sistema de contrataciones desde un enfoque empírico y tomando como referencia la ejecución presupuestaria de los años 1999 y 2000 según el objeto del gasto, a fin de concluir acerca de la naturaleza de los bienes y servicios que se contratan en la Administración Pública Nacional. Asimismo, se analizan las innovaciones que incorpora el cuerpo legal vigente en materia de criterios de adjudicación, modalidades de contrataciones, contrataciones directas de trámite simplificado, el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) y el Plan Anual de Contrataciones.

1. INTRODUCCIÓN

Todos los Estados operan como organizaciones que utilizan recursos físicos, financieros y humanos que permiten cumplimentar, con mayor o menor eficacia, los objetivos que se hayan fijado políticamente sus autoridades.

Dichos recursos, provienen de impuestos, tasas y contribuciones que paga la comunidad, a la cual están destinados los bienes o servicios que produce el Estado, existiendo para su utilización, normas estrictas que facilitan el control y la transparencia con que esos recursos son asignados para el cumplimiento de los diferentes fines establecidos en la esfera política.

La Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece, en su artículo 2º, que "La 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". Ello, pese a que lo referente a la recaudación de los recursos tributarios forma un sistema normativo particular, debido a su especificidad.

En la citada ley, la ejecución de los recursos públicos, su registro y control aparece guiada por un principio implícito, que es el de "Descentralización Operativa y Centralización Normativa".

Por tal motivo, y con el objeto de dictar políticas y normativa, la Ley Nº 24.156 crea cuatro órganos rectores para diferentes sistemas interrelacionados entre sí: la Oficina Nacional de Presupuesto para el Sistema Presupuestario, la Oficina Nacional de Crédito Público para el Sistema de Crédito Público, la Tesorería General de la Nación

para el Sistema de Tesorería y la Contaduría General de la Nación para el Sistema de Contabilidad (artículo 5º), dejando pendiente la creación de otros dos sistemas con sus correspondientes órganos rectores: el de Contrataciones del Estado y el de Administración de Bienes del Estado (artículo 135).

Por otra parte, dicho cuerpo normativo, en su artículo 137, inciso a), mantiene vigentes los artículos 51 a 54 inclusive del Decreto-Ley Nº 23.354 del 31 de diciembre de 1956, ratificado por la Ley Nº 14.467 (Ley de Contabilidad), los que se refieren a la Gestión de los Bienes del Estado, y a los artículos 55 a 64 inclusive del mismo cuerpo legal, que versan sobre las Contrataciones.

Por lo expuesto, la Administración Pública Nacional, se ha regido en lo que respecta a la Administración de Bienes y a las Contrataciones, por diferentes decretos reglamentarios de las disposiciones legales citadas precedentemente.

Específicamente en materia de Contrataciones, se consideró necesario disponer mecanismos conducentes al dictado de políticas y normas generales, relativas a las contrataciones de bienes y servicios comunes a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, con el fin de lograr un ahorro en las adquisiciones a través de la descentralización de las compras, y a su vez, posibilitar un eficaz y eficiente control posterior de las mismas.

Asimismo, se entendió conveniente complementar a las políticas dispuestas con el dictado de normas y procedimientos que

hicieran posible su instrumentación y gestión.

Para ello, se estimó pertinente crear un Sistema Integrado de Contrataciones que posibilitara la interacción entre los actores institucionales involucrados en la materia, estableciendo las características organizativas básicas de dicho Sistema.

También se llegó a la conclusión que era necesario, para concretar los objetivos antes reseñados, crear el organismo responsable de la fijación de las políticas y normas generales, así como de la supervisión de su cumplimiento.

Con esa finalidad fue dictado el Decreto Nº 1.545 del 31 de Agosto de 1994, mediante el cual se creó el sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, cuyo objetivo es establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el Estado requiera.

Por otra parte, el citado decreto, creó la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, como órgano rector del mencionado sistema, asignándole a la misma la siguiente responsabilidad primaria:

"Proponer las políticas y establecer las normas y sistemas tendientes a lograr que el Sector Público Nacional realice sus contrataciones con eficacia, eficiencia y economía"

Asimismo, se le asignaron las siguientes acciones:

I. Proponer las políticas de contrataciones del Sector Público Nacional.

II. Aprobar las normas destinadas a instrumentar las políticas definidas en materia de contrataciones.

III. Diseñar e instrumentar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa eficaz y eficiente de las contrataciones.

IV. Organizar el sistema estadístico en materia de contrataciones, para lo cual requerirá y producirá la información necesaria a tales efectos.

V. Difundir las políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos a ser aplicadas por el Sistema en el ámbito del Sector Público Nacional.

VI. Asesorar a las jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus programas anuales de contrataciones, destinados a integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos.

VII. Organizar los registros requeridos para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del Sistema.

En el marco de dar cumplimiento a las acciones enunciadas precedentemente, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES se propuso actualizar la normativa vigente en la materia,

especialmente con el dictado de una nueva ley y una reglamentación que previese los distintos mecanismos para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios en el Sector Público Nacional.

Al respecto, se ha concretado el dictado de un nuevo reglamento que sustituyera al entonces vigente Decreto Nº 5.720/72, es decir, el "Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional", aprobado por Decreto Nº 436 de fecha 30 de mayo de 2000.

Por otra parte, cabe señalar que si bien hasta la fecha no se ha promulgado la mentada ley, se han elaborado en tal sentido diferentes proyectos legislativos.

2. MAGNITUD Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES.

El Sector Público, para su funcionamiento operativo, contrata una diversidad de Bienes y Servicios, los que se clasifican - según el Clasificador por Objeto del Gasto¹ - en: "Bienes de Consumo" (Inciso 2), "Servicios no Personales" (Inciso 3), y "Bienes de Uso" (Inciso 4).

Dicho Clasificador agrupa los Bienes y Servicios que el Sector Público aplica en su proceso productivo, según tres diferentes niveles de agregación: Inciso, Partida Princi-

pal y Partida Parcial. Dentro de cada partida parcial, se contabiliza una amplia variedad de bienes o servicios, atendiendo a la naturaleza o clase del objeto contratado.

MAGNITUD DEL SISTEMA

A efectos de dimensionar la importancia de las contrataciones que realiza la Administración Pública Nacional, se muestran a continuación una serie de cuadros, que presentan los principales consumos y consumidores de Bienes y Servicios no Personales.

En 1999, y de acuerdo con el Presupuesto ejecutado para el período, estos gastos totalizaron \$ 2.704 millones, en tanto en el 2000 sumaron \$ 2.053 millones.

Estos cuadros permiten apreciar la importancia de los Servicios no Personales en

el gasto operativo de la Administración Pública Nacional, los que tanto en 1999 como en el 2000, abarcaron más de la mitad del gasto en que se incurrió.

Si analizamos cada uno de los incisos que agrupan los gastos en Bienes y Servicios no Personales, desagregando el análisis hasta el nivel de Partida Parcial, nos encontramos con que el gasto se concentra en pocas partidas parciales, a saber: 60,91 % del gasto se concentró, en 1999, en 15 de las 115 partidas parciales con que cuenta el Clasificador por Objeto del Gasto, en tanto en el 2000, 15 partidas insumieron 56,56 % del gasto.

De esas 15 partidas parciales, en 1999, 10 de ellas pertenecían al Inciso 3 - Servicios no Personales, 3 al Inciso 4 - Bienes de Uso, y 2 al Inciso 2 - Bienes de Consumo. En el 2000, 3 partidas parciales pertenecían a Bienes de Uso, 2 a Bienes de Consumo y 10 a Servicios no Personales.

Presupuesto ejecutado 1999: \$ 2.704 millones

Inciso 2 - Bienes de Consumo	17%
Inciso 3 - Servicios no Personales	57%
Inciso 4 - Bienes de Uso	26%

Presupuesto ejecutado 2000: \$ 2.054 millones

Inciso 2 - Bienes de Consumo	20%
Inciso 3 - Servicios no Personales	59%
Inciso 4 - Bienes de Uso	21%

Presupuesto ejecutado 1999

PARTIDAS PARCIALES	%	% ACUM
Construcciones en Bienes de Dominio Público	9,96	9,96
Estudios, Investig. y Proyectos de factibilidad	7,80	17,76
Equipo militar y de seguridad	7,32	25,08
Servicios técnicos y profesionales	4,38	29,46
Teléfonos, telex y telefax	3,86	33,32
Productos farmacéuticos y medicinales	3,83	37,15
Alimentos para Personas	3,54	40,69
Viáticos	3,54	44,23
Mantenimiento y reparación de máq. y equipo	3,49	47,72
Publicidad y propaganda	2,13	49,86
Energía eléctrica	2,10	51,95
Alquiler de edificios y locales	2,09	54,05
Equipos varios	2,02	56,07
Contabilidad y Auditoría	1,98	58,04
Pasajes	1,96	60,00

Presupuesto ejecutado 2000

PARTIDAS PARCIALES	%	% ACUM
Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad	6,15%	6,15%
Otros no especificados	5,42%	11,58%
Alimentos para personas	5,16%	16,73%
Teléfonos, télex y telefax	5,03%	21,77%
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo	5,02%	26,79%
Viáticos	4,01%	30,80%
Productos farmacéuticos y medicinales	3,50%	34,31%
Publicidad y propaganda	3,35%	37,66%
Equipo militar y de seguridad	3,25%	40,91%
Combustibles y lubricantes	3,08%	43,99%
Alquiler de edificios y locales	3,06%	47,05%
Energía eléctrica	2,77%	49,83%
Juicios y Mediaciones	2,31%	52,13%
Pasajes	2,23%	54,36%
Construcciones en bienes de dominio público	2,20%	56,56%

Por otro lado, la concentración del gasto que se observa entre pocas partidas parciales, se repite al analizar los principales consumidores. La Administración Pública Nacional comprende aproximada-

mente 115 Servicios Administrativo-Financieros, pero 15 de ellos ejecutaron, en 1999, 71 % del gasto, mientras que el porcentaje acumulado por 16 organismos en el 2000 fue del 70 %.

Presupuesto ejecutado 1999

Serv. Administrativo-Financiero	%	% ACUM
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina	9,45	9,45
Dirección Nacional de Vialidad	8,44	17,89
Administración Federal de Ingresos Públicos	7,25	25,13
Contaduría General del Ejército	6,74	31,87
Presidencia de la Nación	5,36	37,23
Ministerio de Salud	5,18	42,41
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	4,12	46,53
Administración Nac. de la Seg. Social	3,65	50,18
Ministerio del Interior	3,61	53,79
Superintendencia de Administración Policía Federal Argentina	3,60	57,39
Estado Mayor General de la Armada	3,18	60,58
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internac. y Culto	3,12	63,69
Ministerio de Educación	3,03	66,72
Secretaría de Desarrollo Social	2,51	69,23
Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental	2,49	71,73

Presupuesto ejecutado 2000

Serv. Administrativo-Financiero	%	% ACUM
Administración Federal de Ingresos Públicos	7,97	7,97
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina	7,57	15,55
Contaduría General del Ejercito	7,22	22,76
Superintendencia de Adm. Policía Federal Argentina	4,79	27,55
Estado Mayor General de la Armada	4,73	32,28
Secretaría de Desarrollo Social	4,66	36,94
Min. de Salud	4,61	41,55
Secretaría de Cultura	4,19	45,74
Adm. Nac. de la Seg. Social	4,09	49,83
Min. de Economía y Obras y Servicios Públicos	3,56	53,39
Min. de Relaciones Exteriores, Comercio Internac. v Culto	3,36	56,76
Min. De Infraestructura y Vivienda	3,22	59,97
Consejo de la Magistratura	2,69	62,66
Min. de Educación	2,50	65,16
Min. de Defensa	2,34	67,50
Gendarmería Nacional	2,12	69,61

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

Es importante, cuando se habla de las características más sobresalientes del sistema de contrataciones, referirse a la cantidad de transacciones efectuadas, con el objeto de obtener una visión global de la situación y dimensionar de alguna manera la gestión de compras.

Al respecto, cabe señalar que, si se toma cada Orden de Compra que se efectiviza como una transacción realizada por un ente o jurisdicción, se pueden totalizar las transacciones que realiza la Administración Pública Nacional en un año. Para ello, se relaciona el monto de cada transacción con el número de transacciones, dando origen a lo que se denomina usualmente una "curva ABC" de las transacciones.

El referido tipo de curva pretende detectar, en tres tramos diferentes, cuáles son los consumos importantes dentro de una organización.

Así, se clasifican las transacciones en tres grupos, dependiendo del monto de las mismas. De tal forma surge que, partiendo de la totalidad de las transacciones realizadas en un año (100%), y dado el monto total acumulado de las mismas (100%): a) una pequeña parte de las transacciones (10%) consume más de la mitad del presupuesto total, b) otro 10% de las transacciones acumula hasta el 90% del monto consumido y, c) el 80% de las transacciones sólo se aplica al consumo del 10% restante del presupuesto.

El primer tramo de la curva así sectorizada es el tramo "A", en tanto el tramo de mediana importancia recibe como denominación tramo "B", mientras que el resto de las transacciones se agrupa en el tramo "C" de la curva.

La importancia de definir cuáles son las principales transacciones que realiza un organismo, surge de intentar establecer políticas diferenciadas para los distintos tipos de operaciones, pues es a todas luces evidente que no se debería volcar el mismo esfuerzo en concretar las transacciones tipo "C" que las tipo "A".

De este modo, se determinó que las transacciones ubicadas en los tramos "A" y "B" de la curva poseían, como características fundamentales, el tratarse de:

- ◆ Escasa cantidad de Bienes y Servicios.
- ◆ Bienes y Servicios de alto costo unitario.
- ◆ Bienes y Servicios con tecnologías de cierta sofisticación.
- ◆ Alta concentración de proveedores.

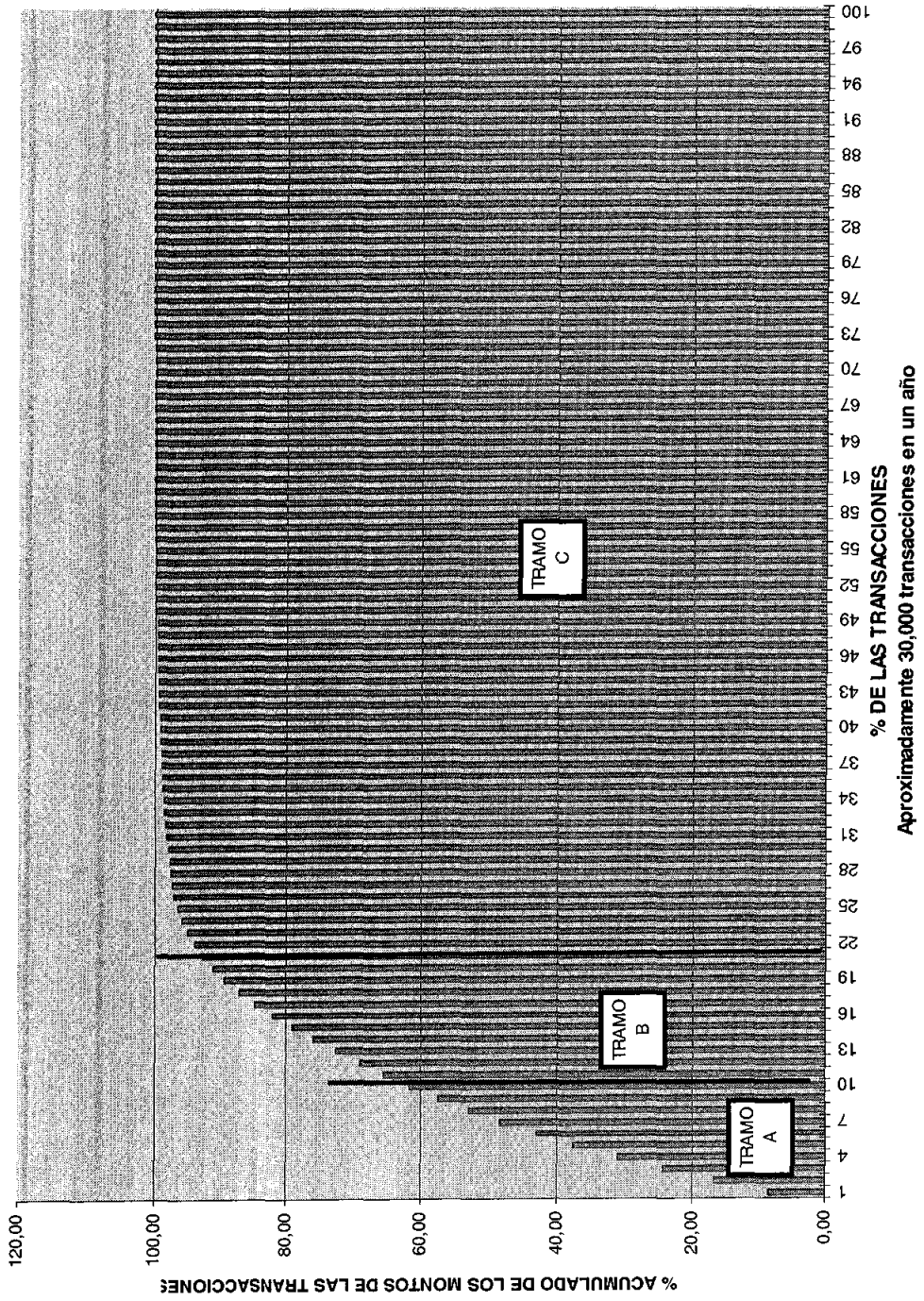
Por su parte, las transacciones ubicadas en el tramo "C" de la curva poseían, como características destacables, el tratarse de:

- ◆ Gran número de bienes.
- ◆ Bienes normalizados o normalizables.
- ◆ Bienes y Servicios de bajo costo unitario.
- ◆ Bienes cuyo precio se manifiesta con una tendencia estadística.
- ◆ Dispersión de los proveedores.

3. REGLAMENTO PARA LA ADQUISICIÓN, ENAJENACIÓN Y CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL ESTADO NACIONAL.

Teniendo en cuenta las conclusiones a las que se arribó en el capítulo anterior, respecto al análisis de las transacciones que lleva a cabo el Sector Público Nacional, se consideró necesario elaborar una normativa que tenga por principal objetivo neutralizar los inconvenientes planteados, propiciando un profundo cambio en la gestión de las contrataciones del Estado.

CURVA ABC - TRANSACCIONES REALIZADAS EN UN AÑO



En orden a lo señalado, se puede decir que en el espíritu de la nueva normativa, ha gravitado, entre otros factores, el que se refiere al "costo de las transacciones", tema al que se hará alusión a continuación.

Resulta necesario mencionar que entre los costos que se generan en el proceso de adquisición de un bien o servicio se encuentran, no sólo los desembolsos necesarios para comprar el producto de que se trate, sino que además deben computarse aquellos que origina la labor administrativa para confeccionar el calendario de aprovisionamiento, las especificaciones técnicas de materiales, los pliegos de bases y condiciones particulares de los procedimientos, las aperturas de las licitaciones o concursos, la adjudicación, la emisión de las órdenes de compra, el seguimiento de entrega, recepción, etc.

Dichos costos aumentan con el fraccionamiento en el tiempo de las cantidades compradas, y se denominan "costos de orden" o de adquisición, debiendo sumarse a los mismos, aquellos en los que se incurre a partir de la incorporación del bien a la Hacienda Pública, es decir, los "costos de posesión o de tenencia". Estos últimos están representados por una fracción del valor de los stocks, y comprenden seguros, estibamiento, transporte interno, limpieza, cuidado, riesgo de caída en desuso, pérdidas por roturas, mermas, etc, es decir que se trata de costos relacionados con la vida útil del bien.

En la administración del proceso de compras, deberá tenerse en cuenta el valor de las inmovilizaciones (criterio del costo de te-

nencia o posesión); el valor consumido (criterio del valor de la inversión); el valor unitario (criterio de reposición y caja) y el valor técnico-cualitativo (originado en la posibilidad de inutilización, obsolescencia o carácter perecedero del bien).

Conforme con lo señalado se puede afirmar que, para focalizar las estrategias de contratación, deben tenerse presentes los costos pertinentes, y de esa forma, determinar un orden de prioridades, tanto en lo referente a los controles a efectuar, como con relación a los dispositivos de contratación a poner en marcha para realizar las adquisiciones.

Así, en las adquisiciones complejas, un análisis costo/beneficio puede balancear la calidad técnica con factores tales como costos iniciales y operativos, vida útil, servicio, mantenimiento y reparación.

En suma, la finalidad de la normativa vigente, es aportar a las áreas que tengan a su cargo la gestión de las compras del Sector Público, diversas herramientas para dejar de lado los procedimientos que se caracterizaban, hasta el momento, por brindar un tratamiento no diferenciado a las contrataciones, sin tener en consideración la importancia de los distintos bienes o productos a contratar, que requerían que los mencionados procedimientos sean diversificados.

En tal sentido, el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, importa una adecuación de las normas hasta entonces vigentes y el establecimiento de cri-

terios claros y concretos, tendientes a reducir los costos de las transacciones y alcanzar un ahorro en las contrataciones del Estado. Ello, mediante la implementación de nuevos sistemas y avanzada tecnología

Teniendo en cuenta lo expuesto, dicho cuerpo legal reconoce como sus pilares básicos, ciertas innovaciones respecto de la antigua normativa, a saber:

- ◆ Criterios específicos de Adjudicación
- ◆ Empleo de Modalidades en las Contrataciones
- ◆ Contratación Directa de Trámite Simplificado
- ◆ Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)
- ◆ Plan Anual de Contrataciones

A continuación se analizará cada una de las mencionadas innovaciones, detallando las dificultades que les dieron origen, y también se comentarán sintéticamente los sistemas informáticos desarrollados.

1. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Tal como se ha manifestado hasta aquí, el nuevo régimen persigue como uno de sus objetivos primordiales, la reducción de los costos de las transacciones.

Una de las formas de alcanzar dicho cometido, es a través de la determinación de pautas claras a seguir, a la hora de adjudicar una contratación a un oferente determinado.

En tal sentido, se estableció que la adjudicación deberá realizarse a favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en consideración el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta.

Asimismo, el Reglamento dispone que, en los casos que se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o uno de uso común, cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá en principio, por oferta más conveniente, aquélla de menor precio.

Es decir que, si bien el principio general es que para realizar una adjudicación debe tenerse en cuenta el "mejor precio", también existen otros factores a considerar, puesto que no siempre la oferta de menor precio es la más conveniente a los intereses del organismo.

Por último, se consideró que la calidad y el cumplimiento del nivel de rendimiento deben estar relacionados con el uso pretendido, ya que tomar como criterio la mejor calidad técnica o alguna otra de las propiedades de la oferta, no es siempre la mejor opción, puesto que puede ser la más costosa.

2. MODALIDADES DE LAS CONTRATACIONES

Continuando con la problemática de los denominados "costos de tenencia", que según estudios realizados rondan el 30 % del valor de cada ítem adquirido por año, se con-

sideró que ello debía tenerse en cuenta al dictar el Decreto N^o 436/2000 y, en tal sentido, se estipularon modalidades de contratación que permiten eliminar o disminuir sustancialmente dichos costos.

De tal forma, se establece que la autoridad competente del organismo, luego de un estudio del caso en particular, puede optar por llevar a cabo el procedimiento bajo alguna de las modalidades que se han dispuesto o combinaciones de ellas, teniendo en cuenta cuál se ajusta mejor a la contratación en cuestión, y siempre que no estuviese expresamente establecido el procedimiento obligatorio a seguir.

Así, se estipulan las siguientes modalidades: a) orden de compra abierta, b) compra informatizada, c) con iniciativa privada, d) con precio tope o de referencia, e) consolidadas y f) llave en mano.

A continuación se puntualizará sobre algunas de ellas, teniendo en cuenta su relevancia.

En tal sentido, cabe destacar el empleo de la modalidad de "orden de compra abierta", la cual se ha previsto para los casos en que el ente contratante no pueda determinar con precisión o con adecuada aproximación desde el inicio del procedimiento de selección, la cantidad de unidades de los bienes o servicios a adquirir durante el período de vigencia del contrato. Dicha modalidad permite que un organismo pueda realizar los requerimientos de acuerdo con sus necesidades, durante el lapso de duración previsto, y

al precio unitario adjudicado, evitando de esta manera mantener stocks inadecuados.

Asimismo, en los casos en que se realice un procedimiento con la modalidad en análisis, se permite que ante la constatación de la reducción del precio de mercado de los bienes o servicios contratados se podrá decidir en cualquier momento la rescisión del contrato, sin culpa de ninguna de las partes, siempre que el proveedor no consintiera en negociar el nuevo valor.

Por otra parte, con el fin de sortear los inconvenientes que la antigua normativa presentaba, el citado Reglamento establece un proceso que puede ser aplicado para llevar a cabo aquellas transacciones que se encuentran en el tramo C de la curva ABC, que tiende a evitar que en estos casos se utilicen procedimientos prolongados y engorrosos que excedan el monto del bien o servicio contratado.

En tal sentido, cabe hacer mención de la modalidad de compra informatizada, que se puede emplear para la adquisición de bienes homogéneos, de bajo costo unitario, de los que se utilizan con habitualidad en cantidades considerables, que además tengan un mercado permanente.

Los procedimientos bajo dicha modalidad, se caracterizan por la confección y entrega del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, el Pliego Unico de Bases y Condiciones Generales y la presentación de las ofertas, en medios de almacenamiento magnético estándar, dando lugar estas últimas, después

de la apertura, a la constitución de una base de precios. Los organismos pueden efectuar una convocatoria anual y determinar el número máximo de unidades que podrán requerirse durante el período estipulado en la convocatoria. Las cotizaciones incorporadas en la base de datos, se procesan por sistema informático a los efectos de la elaboración del cuadro comparativo de las ofertas, el cual se conforma automáticamente a partir de los precios cotizados por cada oferente para cada uno de los renglones, ordenándose aquellos de menor a mayor.

Se debe señalar al respecto, que para la implementación de esta modalidad se creó un sistema informático específico que se utiliza para aplicar el procedimiento antes indicado.

De lo expuesto se concluye, que el procedimiento es mucho más ágil y contribuye a ahorrar costos.

Asimismo, en las compras informatizadas el contrato se ejecuta bajo la modalidad de orden de compra abierta, por lo que también se pueden disminuir, y hasta eliminar, los denominados "costos de tenencia".

3. CONTRATACIÓN DIRECTA DE TRÁMITE SIMPLIFICADO

Otro de los procedimientos establecidos en el nuevo Reglamento, y que tiende a evitar que los procesos de adquisición sean más onerosos que aquello que se adquiriera, es la que prevé un trámite simplificado para las contrataciones directas cuyo monto esti-

mado fuera inferior a PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000,00.-).

En dichos casos el nuevo Reglamento prevé que las invitaciones a participar puedan efectuarse por cualquier medio y las ofertas puedan presentarse mediante correo electrónico, facsímil u otros medios similares, siendo el titular de la unidad operativa de contrataciones, depositario de las propuestas que se reciban, pudiendo prescindirse del acto formal de apertura de las ofertas.

Posteriormente, la autoridad competente puede realizar la adjudicación sin más trámite, en favor de la oferta más conveniente.

4. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROVEEDORES (SIPRO)

En lo que se refiere a los proveedores, se creó el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), que permite acceder a información relativa a oferentes y proveedores del Estado, y cuya administración se encuentra a cargo del Organismo Rector del Sistema de Contrataciones.

Dicho Sistema se creó para promover la participación del mayor número de oferentes en los procedimientos de selección, conocer a los posibles proveedores de cada rubro comercial y sus antecedentes en el cumplimiento de anteriores contratos administrativos, y a la vez, para proteger los intereses de Sector Público Nacional, impidiendo que se contrate con quienes, por sus incumplimientos, hayan

merecido la aplicación de sanciones.

Al respecto, cabe destacar que se establece un régimen de sanciones de suspensión e inhabilitación aplicables a quienes hubieran incurrido en incumplimientos precontractuales o contractuales, las cuales se registran en el sistema, con el fin de ser conocidas por todos.

5.- PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES

El Reglamento establece la obligatoriedad de que cada unidad ejecutora de programas y proyectos formule su programa anual de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades.

Sin embargo se señala que, la programación y la ejecución, deberán ajustarse a los créditos asignados en la Ley de Presupuesto Nacional.

Dicha innovación persigue el cumplimiento de uno de los objetivos primordiales del sistema, que no es otro que lograr una mejor administración y utilización de los recursos económicos con los que cuenta el Estado para efectuar las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para llevar adelante su gestión.

Teniendo en cuenta los bienes y servicios que se utilizarán en un ente o jurisdicción a lo largo del período presupuestario, aquellas transacciones incluidas en los tramos A y B de la curva ABC, requieren de una planificación acorde con los recursos con los que se cuenta.

OTRAS HERRAMIENTAS EXISTENTES DENTRO DEL SISTEMA DE COMPRAS

Es importante destacar que, tal como se dijo anteriormente, también contribuyen en gran medida al cumplimiento de los objetivos y de las políticas del Sistema de Compras, los sistemas que se comentarán a continuación.

► SISTEMA DE PRECIOS DE REFERENCIA

Una dificultad adicional a las que se vienen tratando, se presentaba cuando no era posible comparar los precios que las distintas jurisdicciones pagaban por los mismos bienes o servicios que adquirirían.

En atención a lo expuesto, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES implementó el Sistema de Precios de Referencia, que permite conocer a través de la captura de información de las órdenes de compra que los organismos transmiten, en cumplimiento de la Resolución de la Secretaría de Hacienda Nº 292/2000, los precios de bienes y servicios adquiridos por las diversas jurisdicciones y entidades teniendo en cuenta las distintas variables que influyen en los mismos, como ser unidad de medida, cantidad adquirida, zona geográfica, procedimiento y fecha de compra, forma de pago y marca del bien. Asimismo, respecto de cada bien, se identifica el organismo que lo adquirió, el número de orden de compra y de procedimiento por el cual se efectuó la adquisición y los datos del proveedor.

De tal modo se posibilita la interacción entre las unidades operativas de contrataciones de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, pudiendo las mismas actualizarse sobre los precios de adquisición de determinados bienes o de contratación de servicios de otros organismos.

► SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE UTILIZACIÓN COMÚN (SIBYS)

Atento la falta de vigencia de un sistema de identificación uniforme para los bienes o servicios a adquirir, se creó por Decisión Administrativa Nº 344/97, el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común (SIBYS), el cual permite la identificación inequívoca de los bienes que se adquieren.

La OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES se encuentra permanentemente trabajando en la catalogación de bienes y servicios de uso común, tarea que contribuye a cumplir con los siguientes objetivos:

- ◆ Determinar qué productos son verdaderamente similares y comparar sus precios.
- ◆ Generar estándares de consumo.
- ◆ Generar información sobre precios de referencia.
- ◆ Construir las bases para un sistema estadístico sobre contrataciones.

En base a todo lo expuesto, se puede afirmar que el nuevo Reglamento estableció novedosas herramientas, que consisten en una serie de estrategias asociadas a cada tramo de la curva, intentando resolver las dificultades que se ha entendido, se presentan con cada tipo de contratación.

Así, a un año de la creación del nuevo régimen, los resultados alcanzados son muy satisfactorios, puesto que la implementación de las comentadas innovaciones, así como los sistemas que se han diseñado, contribuyeron en gran medida al logro de los objetivos propuestos desde el inicio del camino trazado, para la modernización y optimización del Sistema de Contrataciones del Estado.

En tal sentido, no puede dejar de mencionarse el cumplimiento de uno de los propósitos primordiales de la nueva normativa, que no es otro que el de dotar de transparencia a la gestión de los órganos estatales.

Dicha transparencia, está dada por el cumplimiento, por parte de las entidades, de la obligación de enviar a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, la información derivada de los procedimientos de contrataciones que llevan a cabo, la cual contiene: la convocatoria, los pliegos de bases y condiciones particulares (con sus notas aclaratorias o modificatorias, en su caso), los cuadros comparativos de ofertas, la precalificación (en los procedimientos de etapa múltiple), el dictamen de evaluación, los actos por los que se aprueban los procedimientos de selección, las órdenes de compra y la información referente a los antecedentes

utilizados para adoptar decisiones que hagan a las sanciones a aplicar a los proveedores por sus incumplimientos.

A modo de cierre, se concluye que lo expuesto reviste vital importancia, puesto que conduce a que la sociedad en

su conjunto, a través de la implementación de dichas formas de publicidad y difusión, tenga la posibilidad de conocer la actividad estatal y de ejercer el debido control público sobre tales actos, principio esencial en todo gobierno democrático, que fortalece día a día el sistema.

RECURSOS HUMANOS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EXCELENCIA TÉCNICA Y LA INDEPENDENCIA POLÍTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA (*)

JORGE A. LUPANO

ECONOMISTA, PROFESOR UNIVERSITARIO, CONSULTOR PRIVADO.

En este artículo el Dr. Jorge Lupano enmarca y conceptualiza el problema de la gestión de los recursos humanos del sector público, categorizando como un problema básico de la organización estatal, el reclutamiento y administración del alto funcionariado permanente.

Expone sus reflexiones comparando experiencias internacionales y relacionándolas con la suya propia, y analizando para el caso argentino la necesidad de saldar la deuda que consiste en una reforma aún pendiente en la que la introducción de técnicas gerenciales modernas debe cumplir un importante papel, pero que no puede ni debe confundirse unilateralmente y en todos los casos con "recorrir al libre juego de la oferta y la demanda".

El planteamiento de una cuestión en términos de posturas conceptualmente opuestas resulta a veces adecuado para introducir un debate. Al referirme brevemente a un problema básico de la organización estatal, el reclutamiento y administración del alto funcionariado permanente, considero metodológicamente útil presentar dos aproximaciones institucionales "polares".

de la organización estatal moderna. El funcionario público ejerce una responsabilidad gerencial equivalente a la de cualquier ejecutivo de cualquier organización, y tanto su incorporación como su permanencia deberían regirse por la oferta y la demanda. Los cargos de planta permanente del sector público son sencillamente puestos de trabajo, y deberían asignarse por un sistema de contratación laboral sin diferencias de ninguna clase con el vigente en el sector privado.

MERCADO VERSUS CARRERA

• Una primera visión, vinculada a la tradición intelectual estadounidense (no necesariamente a la práctica efectiva en dicho país) y que inspiró las recientes reformas administrativas en Nueva Zelanda, argumenta que el modelo privado debe ser el paradigma

• La segunda gran tradición, generalizada en Europa y Oriente, supone en cambio una suerte de contrato público entre los electos políticos y la sociedad, según el cual la administración estatal constituye una organización independiente de los partidos que ejercen el poder en cada momento. La responsa-

(*) -El autor desea dedicar este trabajo al personal permanente y contratado que revistaba en el Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG), organismo del Ministerio de Economía de la Nación recientemente disuelto.

bilidad y prerrogativa del político consiste en la decisión, pero el diseño técnico de alternativas y la ejecución operativa de la política resuelta se asignan a un cuerpo permanente. El régimen de personal de estas administraciones -especialmente en el caso de los cargos de alto nivel, equivalentes a nuestros Directores Nacionales o Generales y los tres o cuatro escalones jerárquicos inferiores- se basa típicamente en sistemas de carrera estrictos, a los que se ingresa por concurso y/o intenso programa formativo previo en la base de la pirámide de puestos (reduciendo por tanto al mínimo la discrecionalidad individual), y se asciende según mecanismos que ponderan los méritos, la capacitación, y, en general, la trayectoria en el sector público. En el Reino Unido, Japón, Alemania o Francia, resulta imposible para un Ministro designar como Director General a un individuo (vgr. un miembro de su partido) no perteneciente a la carrera pública, y que no reúna las condiciones de mérito preestablecidas para ser ascendido a dicho cargo.

EL DEBATE TÉCNICO: "COMPRAR O FABRICAR" LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO.

Pese a las apariencias, la teoría económica aporta elementos significativos en apoyo de la segunda visión, comenzando por los costos hundidos implícitos en la "especialización de activos" requerida por cierta clase de relaciones contractuales (muy especialmente las inversiones en capital humano). Ello da origen al problema económico del "hold up", cuando los activos valen menos en el merca-

do abierto que en el marco del contrato, y explica la práctica cada vez más frecuente en las grandes corporaciones privadas de seleccionar sus futuros directivos a través de programas de incorporación de "jóvenes profesionales", ofreciendo un horizonte de largo alcance para su formación dentro de la empresa. Es claro que este elemento resulta especialmente relevante en el caso de la alta gerencia estatal, donde, por definición, el mercado no puede proveer la experiencia específica requerida por la mayor parte de las funciones: no existe un "sector público nº 2" al que recurrir cuando se busca excelencia para el "sector público nº 1".

Un segundo aspecto analítico que viene a cuento se refiere a los problemas "de agencia", es decir, los riesgos de un comportamiento oportunista del "agente" en su relación con el "principal". ¿Quién evalúa la adecuación de la experiencia y conocimientos de los candidatos al puesto involucrado? ¿Quién juzga los resultados? En el sentido pleno del concepto, ¿quién es el "gerente general" del funcionariado permanente? No resulta para nada claro que deban serlo las autoridades políticas, electas o designadas, y en la mayor parte de las naciones desarrolladas de Oriente y Occidente de hecho no lo son: el riesgo principal de "moral hazard" no se atribuye a la relación entre el funcionario permanente y el político, sino a la de éste último con el electorado. Para una mayoría abrumadora de las sociedades modernas, el rol de "principal" en el contrato con un agente público de alta jerarquía no debe ejercerlo de modo exclusivo un político transitoriamente en el poder, sino con el concurso de diversas instituciones que

representan el interés permanente de la sociedad. Ello no supone menoscabo de las atribuciones, responsabilidades y dignidad de los estamentos políticos, que sin ninguna duda son electos para ejercer el poder. Pero dicho ejercicio se condiciona no sólo por la existencia de las ramas legislativa y judicial, sino también por la arquitectura misma de la rama ejecutiva.

Podrían invocarse argumentos analíticos adicionales, como los problemas de asimetría y valor estratégico de la información (riesgos de "selección adversa"), o la dificultad para identificar medidas de performance (donde el criterio de rentabilidad no resulta medible o aplicable). Todos ellos conducen a que en el caso de la administración pública el mercado puede implicar muy elevados costos de transacción, justificando según el caso una "integración vertical" de sólidos fundamentos económicos y bien alejada de cualquier propósito corporativo.

■ EL DEBATE POLÍTICO: ¿CUÁL ES EL BIEN PÚBLICO A PROTEGER?

Nuestra cuestión fue planteada hasta el momento en términos de asegurar la calidad de los recursos humanos del estado, pero... ¿es ésta la única cuestión? Y en caso negativo, ¿es la más importante? Los argumentos anteriores abogan por un reconocimiento expresado de la especificidad profesional de la función pública como clave conceptual que garantice su excelencia, pero resulta manifiesto que ello excede claramente los aspectos puramente técnicos. La tradición "estadounidense", por ejemplo, procede no sólo de la

confianza en la eficiencia del mercado para asignar recursos, sino principalmente de una concepción política sobre cómo debe organizarse la gestión del gobierno en defensa de la democracia.

En efecto, las prioridades públicas se expresan a través de los representantes ejecutivos y legislativos electos y de sus colaboradores designados, y esta visión abriga profundas sospechas respecto a cualquier "interferencia burocrática" que pueda obstaculizar el mandato popular. Una expedita capacidad del político para seleccionar la estructura de recursos humanos que su función requiera es contemplada como una garantía de respeto a la voluntad ciudadana. En esta concepción, el rol del gerente público debe limitarse a la ejecución operativa del mandato de sus superiores -salvo el caso de órdenes manifiestamente ilegales-, y no se esperan contribuciones sustantivas de su parte en la identificación de posibles políticas públicas a considerar, lo que sería en principio contemplado como una intromisión ilegítima. En resumen, aunque se reconoce la existencia de algún grado de corrupción o miopía en la dirigencia política, esta tradición expresa una profunda convicción sobre la capacidad del sistema representativo para canalizar las preferencias ciudadanas y corregir rápidamente las desviaciones detectadas, que serán entonces marginales.

La tradición "europea", por su parte, proviene de una experiencia y una cultura políticas diferentes, mucho más escépticas con respecto al control puramente electoral del ejercicio del poder. Amplía entonces las pre-

venciones institucionales explícitas frente a la posible arbitrariedad de los ejecutivos (el predominio del régimen parlamentario constituye un claro ejemplo) y a los riesgos de corrupción originados en la competencia partidaria. Una administración profesional, entendiéndolo por ello a un selecto grupo de gerentes públicos independientes de la política, es visualizada entonces como un elemento imprescindible de protección del interés ciudadano, lo que en algunos casos llega a recogerse normativamente en el nivel constitucional. Esta visión manifiesta entonces una necesidad percibida de preservar a la gestión de gobierno (cuyo ejercicio imparcial constituye un derecho de todos los ciudadanos) de la lucha por el poder. Esta es legítima e imprescindible, pero debe ser aislada de la administración: estado y partido son instituciones que deben mantenerse en esferas expresa y netamente diferenciadas.

Como se aprecia, ambas visiones debaten no sólo sobre diversos enfoques técnicos para asegurar estándares mínimos de idoneidad en los recursos humanos del estado, sino que incluyen un diagnóstico sobre los riesgos principales que la organización de la administración entraña para la representación popular. En la primera concepción, el bien público que requiere una tutela más urgente es la libertad de acción del político electo o designado, cuya disposición de servicio a las prioridades ciudadanas y desinterés personal se descuentan. La segunda visión, en cambio, prioriza la protección del ciudadano frente al posible sectarismo y arbitrariedad en el ejercicio del poder, aún en el caso de los repre-

sentantes electos y designados.

EL NUEVO "GERENCIALISMO" COMO AUTOCRÍTICA DEL MERCADO.

Los regímenes de carrera atravesaron durante la década pasada por un período de intenso cuestionamiento, especialmente entre los países de la OCDE/OECD, y fueron sometidos a diversos intentos de reforma. Desde el campo político comenzó a denunciarse una aguda "burocratización" de las administraciones públicas, y la intangibilidad del funcionariado permanente era estigmatizada como la principal distorsión sistémica a corregir. Ella había dado origen a una "poderosa corporación", acusada de manejar a su antojo las estructuras de gobierno, que se había convertido en un serio obstáculo para avanzar en las reformas modernizadoras que la hora imponía (privatizaciones, desregulaciones, etc.).

Parece inevitable vincular estos argumentos con un serio intento de captura de las estructuras de la administración por parte de los sectores políticos llegados entonces al poder -opuestos al signo socialdemócrata tradicional-, con lo que la "resistencia" denunciada, lejos de expresar intereses corporativos espurios, habría constituido una defensa legítima ante un intento de copamiento político bastante cínico. Dejando este aspecto a las disciplinas históricas, debe reconocerse sin embargo que los movimientos de reforma (en su mayoría parciales, con excepción del cambio absoluto de sistema experimentado en

Nueva Zelanda) dieron origen a la introducción de técnicas gerenciales modernas con verdaderas y efectivas implicancias para el mejoramiento en la calidad de la gestión pública.

El énfasis consuetudinario en las rutinas administrativas y los controles formales dio paso a la definición explícita de objetivos y resultados esperados, y al establecimiento de programas multiperíodo con metas intermedias e indicadores de desempeño parcial en las diversas agencias y oficinas, sobre cuyo cumplimiento los mandos asumían plena responsabilidad. Comenzó a incorporarse una nueva visión directiva del rol del alto funcionario, comprendiendo un mayor "empowerment" gerencial. De modo selectivo y en el marco de los programas previamente aprobados, la autonomía de decisión fue considerablemente ampliada hasta extremos inéditos, como la facultad para asignar libremente los fondos (incluso estableciendo premios salariales especiales) dentro de límites presupuestarios globales. En varias administraciones se habilitaron mecanismos -todavía experimentales- para compartir economías de ejecución entre los tesoros y las agencias, de modo que parte de los fondos vuelva a las mismas para aplicarse a mejoras (incluso, otra vez, salariales).

Esta introducción de incentivos "empresariales" en la gestión pública fue más tarde bautizada en medios hispano-parlantes con el nombre de Gerencialismo, y aunque en casi todos los casos respetó la estabilidad propia de los regímenes de carrera vigentes (mostrando su compatibilidad intrínseca con los

mismos), modificó significativamente los criterios de selección y mérito predominantes, posibilitando una sana "competencia interna" ligada a objetivos públicos mucho mejor identificados. El proceso podría contemplarse, sin embargo, como un avance del "Mercado" sobre las "Carreras", en una dirección que culminaría con la completa "liberalización" de las estructuras públicas. ¿Es esto plausible?

Dentro de la tradición estadounidense también pasaban cosas, cuya manifestación más evidente fue la iniciativa de reorganización administrativa encabezada por el Vicepresidente Al Gore. Se trata de un intento similar de introducción de sistemas empresariales de gestión en las agencias federales norteamericanas, pero interpretarlo como un movimiento contrario a la estabilidad de los funcionarios permanentes sería como mínimo precipitado. Resulta instructivo consultar algunas fuentes intelectuales del Gerencialismo americano, como el pensamiento predominante en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard (cfr. Moore, Mark H., "Creating Public Value. Strategic Management in Government", Harvard University Press, 1995).

Se parte del reconocimiento explícito de que la separación absoluta entre política y administración -paradigma central de la tradición intelectual estadounidense- constituye un verdadero mito, credo oficial recitado por todas las partes con perfecta conciencia de su inaplicabilidad práctica. Los mandatos políticos recogidos en normas legislativas y ejecutivas carecen típicamente de claridad y uni-

dad de propósito, expresan compromisos entre diversos sectores que sustentan visiones en muchos casos intrínsecamente incompatibles, y los superiores electos y designados ocupan usualmente sus cargos como consecuencia de una distribución del poder partidario completamente alejada de criterios de política pública.

Con demasiada frecuencia las autoridades políticas desconocen casi por completo los problemas propios del ámbito de gobierno en que les son asignadas responsabilidades, y en los que supuestamente deben ser transmisores de un programa que exprese las preferencias ciudadanas. Su postura real y estadísticamente comprobable consiste en comenzar a construir una visión concreta de las cuestiones a abordar recién a partir del momento en que asumen sus cargos, cuyos contenidos y alternativas principales de acción reciben de los funcionarios permanentes, para luego expresar su preferencia en una decisión política.

El Gerencialismo norteamericano presenta entonces al funcionario público como un directivo cuya responsabilidad principal, institucionalmente imprescindible, radica en identificar posibles programas de acción y asegurarse de que "agregan valor público" - en terminología tomada del campo empresario- sometidos a la crítica y consideración de los sectores involucrados: superiores políticos inmediatos, otras agencias gubernamentales, legisladores y grupos privados de interés. Mucho más allá del mero operativizar administrativamente las decisiones, dando forma a los trámites y garantizando la correc-

ción de los procedimientos, el gerente público concibe "productos" que luego debe intentar colocar en el "mercado" de las instituciones políticas, del mismo modo en que un ejecutivo privado diseña estrategias de negocios para obtener la aprobación de los accionistas en primer lugar, y de los clientes después. Se trata de un elemento ciertamente instrumental, pero absolutamente necesario y parte integral inseparable del ejercicio de la acción de gobierno, cuya especificidad profesional resulta imprescindible reconocer.

Pues bien, esta es esencialmente la misión confiada a las carreras administrativas en la tradición "europea", que propone al funcionariado como una institución permanente y profesional. El Gerencialismo reciente contribuye decisivamente al reconocimiento de la especificidad profesional de la función pública, y el movimiento que ha liderado -en cuanto a la introducción de incentivos empresariales en la gestión- de ningún modo altera la necesidad de resguardar la independencia de la alta gerencia del estado con respecto al juego partidario: su rol institucional es demasiado importante, íntimamente ligado a logro de un imprescindible balance social entre el corto y el largo plazo, entre el ejercicio del poder y las políticas públicas vinculadas al interés permanente de la ciudadanía.

■ EL CASO ARGENTINO

Caben pocas dudas de que la actualización de los sistemas de carrera y la promoción de la excelencia y capacitación del funcionariado constituyen una reforma pen-

diente en nuestro país, y en este sentido la introducción de técnicas gerenciales modernas debe cumplir un importante papel. Pero ello no puede confundirse unilateralmente y en todos los casos con "recurrir al libre juego de la oferta y la demanda". El motivo radica precisamente en que un eventual y administrable riesgo de "elitismo" de los funcionarios resulta mucho menos peligroso para la economía (y para la representación democrática) que el clientelismo, con su secuela de

desconcierto organizativo e incertidumbre amplificada ante los cambios políticos. En el contexto de una cultura institucional según la cual los puestos de la administración constituyen un verdadero botín, el "mercado" así establecido resulta una burla flagrante a la asignación eficiente de los recursos, implicando además un grave deterioro institucional y la directa promoción de la discrecionalidad política en el manejo de los recursos humanos del estado.

HACIA LA MEJOR TÉCNICA PRESUPUESTARIA: ¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VS PRESUPUESTO BASE CERO?

ALICIA C. OLIVIERI ALBERTI

EGRESADA DEL POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO.

La tesina presentada por la Lic. Alicia C. Olivieri Alberti en la carrera de especialización de posgrado en Administración Financiera del Sector Público, que se dicta en la ASAP, realiza una comparación entre Presupuesto Base Cero y Presupuestos por Programas.

Explica ambos sistemas y brinda elementos para ordenar el debate, llevando hacia la posibilidad de implementación integrada así como su utilidad para aportar a los procesos de reforma y modernización del Estado de nuestro país.

INTRODUCCIÓN

Desde la sanción de la Ley N° 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público", y considerando las Leyes N° 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado y N° 25.152/99 de Solvencia Fiscal, nuestro país se ha propuesto transitar un camino de transformaciones tendientes a por un lado modernizar el aparato estatal, lograr una gestión eficaz, eficiente y fundamentalmente transparente, y por el otro reorientar la gestión al ciudadano y al logro de resultados. Durante el año 2000 se reafirmó tal tendencia a partir de la presentación del Programa de Modernización del Estado impulsado por la Secretaría de Modernización del Estado, finalmente formalizado en el año 2001 a través del Decreto N°103/2001.

En este contexto, el presupuesto público como instrumento de programación, de ejecución de políticas y de evaluación, resulta fundamental para la implementación de una reforma del Estado orientada por el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como el logro de resultados.

El principal propósito del presente trabajo es analizar qué técnica presupuestaria resulta adecuada para acompañar el proceso de reforma que estamos comentando, en el sentido de favorecer su éxito.

Para ello realizaremos un análisis comparativo de las Técnicas de Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero, al ser las herramientas más utilizadas en los últimos años¹. A partir de la descripción de cada

1-La primera, desde la sanción del Decreto 2666/92, reglamentario de la Ley N°24.156. La segunda, desde el año 1997, en que la Oficina Nacional de Presupuesto propone a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, la elaboración de presupuestos preliminares siguiendo los lineamientos de la misma.



una y la ulterior comparación, señalaremos sus fortalezas y debilidades como herramientas compatibles con el proceso de reforma en cuestión.

En primer lugar, describiremos un breve marco de referencia para situarnos adecuadamente en el contexto en que estamos trabajando. De esta forma en el Capítulo I realizaremos unas breves consideraciones acerca de la reforma implementada en el nivel nacional, tomando en cuenta fundamentalmente el marco normativo en que se fue cristalizando. Por ello analizaremos la ley de Administración Financiera, la de Segunda Reforma del Estado y la de Solvencia Fiscal. Debido a la centralidad que tiene en nuestro trabajo, el proceso de reforma del sistema presupuestario será analizado en un ítem aparte, donde se observarán en forma detallada los distintos avances que se fueron evidenciando durante los últimos años.

En los siguientes Capítulos II y III, abordando un enfoque más conceptual, realizaremos la descripción de las técnicas presupuestarias que constituyen el eje de nuestro trabajo: el Presupuesto por Programas y el Presupuesto Base Cero, haciendo referencia al contexto de surgimiento de cada una, a la vez que señalando sus aspectos positivos y negativos.

El Capítulo IV constituye un breve paréntesis en el cual haremos referencia a la nueva tendencia prevaleciente en los procesos de reforma de gestión que han tenido lugar tanto en los países desarrollados como en los de América Latina: la gestión orienta-

da a resultados. Luego de una descripción de sus principales elementos definitorios y de su influencia en el sector público argentino -plasmada en el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional- retomaremos nuestro tema central destacando la necesaria vinculación existente entre la gestión por resultados y el proceso presupuestario.

¿Por qué este supuesto salto? Porque la gestión orientada a resultados constituye uno de los ejes de la última etapa del proceso de reforma en nuestro país a partir de la presentación del Plan de Modernización ya señalado. Y este capítulo permite recuperar nuestra preocupación central: qué técnica presupuestaria resulta acorde para acompañar la señalada reforma.

Para avanzar en la respuesta, en el Capítulo V procederemos a comparar las técnicas presupuestarias analizadas previamente, recuperando nuestro interrogante central e incorporando uno adicional: Presupuesto por Programas y Presupuesto Base Cero ¿constituyen dos enfoques excluyentes o será posible alcanzar una lectura que tienda a integrarlos?

Finalmente en las Conclusiones intentaremos aportar algunas respuestas, o por lo menos nuevas líneas de investigación, que permitan seguir generando interrogantes que posibiliten aumentar nuestro conocimiento acerca de la modernización del aparato estatal, para efectivamente consolidar una Administración Pública eficaz, eficiente y fundamentalmente transparente.

CAPITULO I BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA IMPLEMENTADA EN EL NIVEL NACIONAL

1.1 LA PRIMERA ETAPA DE REFORMA DEL ESTADO

1.1.1 ASPECTOS GENERALES

Durante los años '80 la persistencia del déficit fiscal, la pérdida de eficiencia de la gestión pública y el deterioro de la imagen de la administración pública general, hicieron evidente el deterioro y colapso de un sistema económico basado en un modelo de Estado productor y regulador. Entre otros factores no menos relevantes, el inadecuado manejo de las finanzas públicas ejerció una influencia notable en la evolución de la crisis en ciernes.

Esta situación no fue privativa del caso argentino, sino que constituyó un denominador común de todos aquellos países que habían adoptado el modelo del Estado benefactor. En la mayoría de los países de la región, los últimos años de la década del '80 se caracterizaron por la caída y desarticulación, de un modelo de Estado que se mostraba sobredimensionado, obsoleto e ineficiente.

Con el objeto de redefinir las funciones específicas del Estado, lograr una mejor distribución de los ingresos y una más eficiente asignación de los recursos, la mayoría de estos países inició un conjunto de procesos de *reforma de tipo estructural*.

En nuestro país, durante los primeros años de la década del '90, se inició un nuevo programa económico expresado en la Ley de Convertibilidad, que implicó un profundo cambio y transformación de las estructuras económicas del país. Paralelamente, se encarró un proceso de reforma del Estado y saneamiento y ajuste fiscal. Este primer proceso de reforma se proponía disminuir el accionar del sector público en algunas áreas y fortalecer su presencia en otras consideradas prioritarias. Se instrumentó un plan de privatizaciones y de transferencias de servicios educativos y de salud a otros niveles de gobierno; se implementó un conjunto de mecanismos de desregulación económica, y finalmente, se inició una primera etapa de reforma administrativa.

Este programa de reforma fue acompañado por un programa de saneamiento y ajuste fiscal, cuyos objetivos básicos eran reimplantar la cultura presupuestaria, equilibrar las cuentas fiscales, incrementar la recaudación -mejorando a su vez la administración tributaria- reducir y reasignar el gasto público y reorganizar la administración financiera del Estado.

1.1.2 LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA: LA LEY N° 24.156

La reforma de la administración financiera fue presentada como uno de los elementos del programa de saneamiento fiscal y en este sentido, como uno de los pilares necesarios para garantizar la viabilidad del programa.

ma económico mencionado en el punto anterior. (Makón, 1997)

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público, promulgada el 30 de septiembre de 1992, constituyó el instrumento normativo a partir del cual se inició la reforma. Dicha ley buscó resolver la dispersión normativa que en materia de administración financiera existía previamente, a la vez que establecer la normativa básica para sistematizar y regular las principales actividades gubernamentales. Incorporó asimismo, modificaciones importantes en los procedimientos de control interno y externo, con el objeto de aumentar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos².

Entre los objetivos de la misma se destacan lograr la eficiencia, efectividad y economicidad de la gestión pública; aumen-

tar la transparencia; generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones; e interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo.

Desde el punto de vista conceptual la reforma de la administración financiera se sustentó en dos principios básicos: la interrelación entre los sistemas y la centralización normativa y descentralización operativa³.

Desde la sanción de esta ley, la administración financiera del Sector Público Nacional está integrada por los siguientes sistemas, cada uno de ellos a cargo de un órgano rector: sistema presupuestario, sistema de crédito público, sistema de tesorería y sistema de contabilidad. Estos sistemas están estrechamente interrelacionados en cuanto a su

2- El esquema de control anterior a la Ley N° 24.156 se basaba en dos organismos: el Tribunal de Cuentas de la Nación -con jurisdicción sobre la Administración Nacional- y la Sindicatura General de Empresas Públicas -con jurisdicción sobre las empresas públicas- ambos en el ámbito del Poder Ejecutivo. El primero de ellos ejercía un control previo, concomitante y posterior. En el nuevo sistema el control interno es ejercido por la autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad -quien tiene la responsabilidad del control previo, siendo la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) el órgano rector. De ella dependen funcionalmente las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada Jurisdicción o Entidad con dependencia jerárquica de cada organismo, que realiza un control posterior. El control externo es ejercido por la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Poder Legislativo, la cual ejerce un control ex post facto.

3- En relación con el primer principio, la perspectiva sistémica permite concebir a la administración financiera como un sistema de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, que persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas. En esta línea, la aplicación de la teoría general de los sistemas a la administración financiera, permitió superar los inconvenientes que generaba la perspectiva que la atomizaba en cada uno de sus componentes (Lepera, 1996). Por su parte, los conceptos de centralización y descentralización no son contrapuestos, sino complementarios. En este sentido, la centralización implica dar orientación e integrar el funcionamiento de cada uno de los sistemas. La descentralización se basa en que la eficiente y eficaz administración de los sistemas, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas. (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, 1996)

normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos.

Esta ley introdujo importantes modificaciones en relación con el sistema de presupuesto y la administración de los recursos físicos y financieros⁴. A partir de la misma, los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, muestran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, así como la producción de bienes y servicios que generan las acciones previstas.

Asimismo, se establece que todas las Jurisdicciones y Entidades, deben llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos.

Se planteaba como objetivo lograr un proceso descentralizado de elaboración y ejecución del presupuesto, lo que permitiría que las Jurisdicciones tuvieran un mayor grado de participación en la definición de prioridades para la asignación de los recursos.

Otro objetivo era la implementación de mecanismos de relación entre la Oficina Nacional de Presupuesto y la Tesorería General de la Nación, para la programación de la ejecución del presupuesto y la programación de caja y por el otro, el diseño de clasificadores compatibles con la Contaduría General de la Nación, en materia de registración de eventos contables

y estructuración de las cuentas públicas.

Un último objetivo fundamental se relacionaba con la evaluación de los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto del Sector Público.

Entre los principales logros de esta ley vale destacar las transformaciones en curso de los sistemas de administración financiera y de control, que han tenido por objeto lograr la eficiencia en la captación de los ingresos públicos y en su utilización en la actividad productiva pública. Además, al fundamentarse en un enfoque sistémico permitió tomar en consideración las interrelaciones y condicionamientos recíprocos de todos los elementos componentes de la administración financiera. Por otra parte, esta ley ha permitido a la autoridad económica contar con información oportuna y confiable para la administración de las restricciones macroeconómicas, a la vez que revitalizó la función del administrador de la hacienda pública. De todas formas, aún no se ha logrado una implementación completa y exitosa de todas las innovaciones que implicaba esta ley. Queda pendiente, entre otras, el desarrollo de sistemas de medición de la producción que permitan la medición y evaluación previa y posterior de todos los resultados en términos de productos; que la programación de la ejecución del ejercicio fiscal que cumpla con el requisito de eficiencia y eficacia; y que el presupuesto público funcione efectivamente como instrumento de gestión en un marco de planificación global.

4- El análisis del resto de los sistemas excede los límites del presente trabajo.

1.1.3 LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Dada la centralidad que tiene el tema presupuestario en nuestro trabajo, nos parece oportuno dedicar algunos párrafos al proceso de reforma presupuestaria implicado por las reforma global que estamos analizando, y su evolución hasta la actualidad.

Con anterioridad a la reforma descrita en el punto anterior, el sistema presupuestario en nuestro país se encontraba fuertemente deteriorado, a raíz de los siguientes factores:

- i. un sector público deficitario a cargo de un conjunto de funciones muchas veces impropias;
- ii. un proceso inflacionario que llegó a adquirir forma de hiperinflación en 1989;
- iii. presentación y aprobación de los presupuestos fuera de los tiempos previstos;
- iv. inexistencia de normas sistematizadas de crédito público;
- v. un sistema de contabilidad gubernamental con informaciones atrasadas y sin vinculación con la gestión;
- vi. un sistema de tesorería sin vinculación con la ejecución presupuestaria.

La reforma de la administración financiera en forma efectiva se inició en el año 1991 con el ordenamiento del sistema presupues-

tario. Es decir, un año antes de la sanción de la Ley de Administración financiera ya comentada.

Según Makón (1997), dicho año representa un punto de inflexión en la historia presupuestaria del país ya que constituye el inicio del restablecimiento de la "cultura presupuestaria". En ese año el Congreso por un lado, convalidó el presupuesto de 1990 que no había sido aprobado en los tiempos correspondientes, y por el otro aprobó el presupuesto del año en curso. Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional presentó en término el presupuesto 1992, que también fue aprobado antes de la finalización del año⁵. Desde ese año hasta la fecha, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso, han presentado y aprobado -respectivamente- el proyecto de presupuesto en los tiempos correspondientes. Esto constituye todo un símbolo en relación con la cultura presupuestaria ausente hasta entonces y es considerado uno de los logros más relevantes en materia de finanzas públicas.

La reforma presupuestaria no se realizó en forma aislada -como había ocurrido en otras oportunidades- sino que estuvo interrelacionada con la reforma de los otros sistemas de la administración. De esta forma se acentuó la concepción del presupuesto como un eslabón de la administración financiera pública. Por otro lado, a diferencia de otras experiencias, la reforma no se inició con la formulación del presupuesto, sino que lo primero que se hizo fue introducir mecanismos que permitie-

5-La última vez que un presupuesto había sido presentado y aprobado en tiempo y forma había sido en 1953.

ran programar la ejecución del mismo, estableciendo principios ordenadores de los gastos y los pagos, en función de la disponibilidad temporal de recursos.

A partir de 1993 es posible advertir transformaciones más profundas en el proceso presupuestario. Fundamentalmente, se inició la recuperación de la técnica de Presupuesto por Programas, que venía siendo utilizada tan solo en forma nominal. Se introdujeron modificaciones en el proceso de formulación del presupuesto, entre ellas, la creación del Grupo de Apoyo para la formulación del Presupuesto (GAEP). Se incorporó asimismo nueva tecnología informática.

Hacia 1995 se avanzó en el estudio de los elementos que permitieran desarrollar un seguimiento y evaluación real y financiera de la ejecución presupuestaria de los programas. Se incorporó también el presupuesto preliminar como técnica para calcular distintos niveles de gasto según prioridades y ajustar en forma más racional los créditos y metas, en el caso de que los techos financieros fijados no se correspondieran con los niveles previstos por el organismo⁶.

En la formulación del presupuesto 1997 se evidenciaron importantes avances en la estructuración de las categorías programáticas de algunos organismos y en la definición de unidades de medida de la producción pública.

Si bien se han logrado importantes avances en materia presupuestaria desde 1991,

todavía queda un largo camino por recorrer especialmente en dos sentidos: en la profundización del cambio en los patrones culturales de los funcionarios públicos y en la efectiva implementación de mecanismos de evaluación.

Los primeros años de la reforma se caracterizaron por una fuerte centralización tanto en el manejo de los créditos presupuestarios como en cuestiones administrativas. La idea es seguir profundizando el lento proceso de descentralización que comenzó con la definición del rol que deben jugar los responsables de los programas y de los servicios administrativos. La responsabilidad de la planificación, del establecimiento de metas, de la estimación de los recursos reales y la asignación de los recursos financieros para la ejecución de los programas debe recaer en las unidades ejecutoras, sin desmedro de la responsabilidad global que conserva el órgano rector, para el diseño de las políticas presupuestarias, la definición de los niveles de gasto e ingreso, el resultado presupuestario, la proyección de la asignación global del gasto y la evaluación de la ejecución del presupuesto.

Por último, la ausencia de efectivos mecanismos de evaluación de la ejecución del presupuesto, es uno de los motivos que impide pasar de lo formal - la apertura programática del presupuesto- a lo sustantivo, es decir al verdadero contenido de la programación presupuestaria: las relaciones insumo-producto que deben existir al interior de cada categoría programática. En au-

⁶ Para profundizar ventajas y características del Presupuesto Preliminar, ver Oficina Nacional de Presupuesto (1996).

sencia de evaluación, no se cuenta con insumos que permitan retroalimentar la programación de los siguientes ejercicios presupuestarios.

Para evaluar los resultados reales y financieros de la ejecución del presupuesto se requiere la implementación de un sistema de medición de la producción con indicadores de gestión de los programas presupuestarios. En esta línea es que se debe seguir avanzando.

1.2 LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO: LA LEY N° 24.629/96

Retomando la evolución del proceso de reforma del Estado, hacia el año 1996 se consideraba imprescindible la revisión integral de las normas que condicionaban el proceso de reforma que venimos comentando, con el objeto de incorporar en la Administración Pública, las herramientas necesarias para lograr una gestión eficaz, eficiente y fundamentalmente, transparente. Este proceso implicaba reorientar la gestión al ciudadano, al logro de resultados y a la jerarquización de los recursos humanos. En este sentido, se postulaba la necesidad de aumentar la satisfacción de la ciudadanía en relación con las prestaciones que recibía y de definir las políticas públicas en términos de logro de resul-

tados medibles, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Para alcanzar estos objetivos era fundamental involucrar a los recursos humanos de la Administración Pública, especialmente a través de la capacitación y la implementación de un conjunto adecuado de incentivos.

La Ley N° 24.629/96, llamada también de la Segunda Reforma del Estado, estableció entonces algunas normas para la ejecución del presupuesto de la Administración Pública Nacional que complementaban lo previsto en la Ley N° 24.156, así como también presentó nuevos lineamientos con el objeto de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones.

En el marco de esta ley, se estableció la creación de una Unidad cuya función esencial era la de concluir el proceso de reforma del Estado y elaborar un Programa de Modernización del Estado. Así, el Decreto N° 558/96 creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La URME tuvo una importante participación en el proceso de reforma del Estado. En este sentido, en cumplimiento de sus funciones intervino en la elaboración y coordinación de un conjunto de proyectos que apuntaban a la modernización del aparato estatal⁷.

7-Entre ellos podemos mencionar:

- ✓ *Modelo de modernización de la Administración Central*
- ✓ *Modernización de la Administración Descentralizada*
- ✓ *Reforma y modernización del marco normativo: Ley del Empleo Público, Sistema de Compras y Contrataciones, Resolución alternativa de disputas en el Sector Público, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Administración Financiera*

La participación de la URME en cada uno de estos proyectos fue dispar. En algunos tuvo una intervención activa, en tanto que en otros se limitó a controlar el cronograma de actividades.

En agosto de 1996 y siguiendo el espíritu de la segunda reforma del Estado, el Decreto N° 928/96 estableció para algunos organismos descentralizados⁸, la obligatoriedad de presentar sus Planes Estratégicos para la aprobación del Jefe de Gabinete, previa intervención de la URME.

Una de sus principales funciones consistió en brindar orientación para la elaboración de los Planes Estratégicos de estos organismos, además de su participación en la aprobación final. El producto de esta etapa no fue homogéneo. La calidad de los planes

aprobados fue variada, situación que quizás respondió a la ausencia de lineamientos homogéneos que ampliaran los establecidos en el Decreto N° 928/96⁹.

1.3 LA SOLVENCIA FISCAL COMO OBJETIVO DEL ESTADO: LA LEY N° 25.152/99

Las reformas implementadas a lo largo de la década, no lograron alcanzar un equilibrio en las cuentas públicas, razón por la cual en los últimos años el creciente déficit fiscal continuó alimentando el endeudamiento externo, en un círculo vicioso que impactando negativamente en la tasa de riesgo-país encarecía -y lo sigue haciendo- el precio de dicho endeudamiento. El necesario reequilibramiento de las cuentas públicas motivó la sanción de una nueva ley -la N°

- ✓ *Reforma de las Fuerzas Armadas y de Seguridad*
- ✓ *Políticas y estrategias para el fortalecimiento institucional de organismos públicos*
- ✓ *Administración de los recursos humanos*
- ✓ *Desarrollo de objetivos e indicadores de resultado*
- ✓ *Programa de calidad de servicio y satisfacción del usuario*
- ✓ *Formulación y evaluación de objetivos y resultados en la presupuestación anual*
- ✓ *Asignación de recursos a programas de fortalecimiento institucional*
- ✓ *Responsabilidad patrimonial del funcionario público*
- ✓ *Planeamiento Estratégico de la SIGEN*
- ✓ *Modernización de los sistemas de identificación y documentación personal*
- ✓ *Administración de los Programas Sociales*
- ✓ *Reorganización de la planta de personal y externalización de servicios del Sistema Penitenciario Federal*

8- Estos organismos eran: la Dirección General Impositiva (DGI), la Administración Nacional de Aduanas (ANA), la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) y el Instituto de los Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). La elección de estos organismos tuvo en cuenta el peso que los mismos tenían en el presupuesto y en la recaudación tributaria. Por ese motivo se los denominó "los cinco grandes".

9- Para profundizar algunas características de este proceso consultaren Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) los avances del proyecto de investigación "El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino". Para mayor información acerca de características y rol de la URME ver Tesoro, José Luis (2000).

25.152/99 de Solvencia Fiscal- que se propuso como uno de sus principales objetivos, reducir el déficit en forma paulatina hasta llegar al equilibrio completo en el 2003¹⁰.

Otro objetivo de esta ley era la implementación de un nuevo esquema de asignación de recursos a los organismos integrantes de la Administración Pública Nacional, a partir de los denominados Acuerdos-Programas¹¹ acordados entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las organizaciones, sobre la base de compromisos mutuos. Estos acuerdos implican una mayor flexibilidad en el uso de los recursos por parte de la administración central, y como contrapartida, el compromiso de la organización de mejorar sus estándares de calidad y productividad¹².

Esta ley establece los lineamientos a los que deberán ajustarse los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos, profundizando lo dispuesto en las Leyes N° 24.156/92 y N° 24.629/96.

Entre otros elementos también obliga

al Poder Ejecutivo a elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos 3 años. Asimismo establece que las Jurisdicciones o Entidades que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetas a mecanismos de gestión y control comunitario antes de finalizar el año 2001.

Crea también el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el fin de aumentar la calidad de los servicios estatales mediante una evaluación sistemática de los costos de estos servicios en relación con los resultados, mejorar el desempeño de los funcionarios e incrementar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de los recursos públicos.

En síntesis, esta ley propone orientar la gestión hacia la satisfacción de los ciudadanos, involucrando a los funcionarios en la mejora de los procesos productivos y a los ciudadanos en la evaluación de los productos que recibe. Por ello la importancia que adquiere el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto, así como también la posibili-

10- Hay que aclarar que la Ley N° 25401/2000 que aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001, introduce algunas modificaciones a esta norma. Principalmente, se modifica el cronograma para la disminución del déficit fiscal, posponiéndose para el año 2005 el logro de un resultado financiero equilibrado.

11- Este punto será profundizado más adelante, ya que constituye uno de los pilares fundamentales del Plan de Modernización del Estado.

12- Los mismos deben tener una duración máxima de 4 años y convenirse en el marco de un conjunto de pautas: compromiso de la unidad ejecutora para el cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas; niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo; régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias; premios por productividad al personal del programa, dentro del monto de la masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo; atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes; modificar la estructura de cargos dentro de la masa salarial y reasignar personal dentro del programa; posibilidad de establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos.

dad de celebrar los Acuerdos-Programas entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las jurisdicciones o entidades.

CAPITULO II EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

2.1 LOS ORÍGENES

Las técnicas presupuestarias han ido evolucionando a lo largo del tiempo, conforme se fue modificando el rol del Estado. En este sentido, el tipo de Estado prevaleciente en un momento determinado, perfiló el modelo presupuestario adoptado¹³.

Por ejemplo, hasta los años '30 el Estado era considerado un mal necesario. En paralelo a esta concepción, el principio básico en relación con el presupuesto, postulaba que la cantidad de recursos fuera igual a la cantidad de gastos. La técnica adoptada para hacer viable tal enfoque fue la del *Presupuesto de Caja*¹⁴, la cual implicaba una distinción bastante agregada de ingresos y gastos.

Tras la crisis económica de los años '30, y con el auge de la teoría económica keynesiana, el Estado comenzó a asumir un rol más activo. Esto implicó a su vez, la adjudicación de un rol similar al Presupuesto Pú-

blico al considerarse que, mediante un adecuado manejo de las variables ingresos-gastos, se podrían generar impactos en el ritmo de la economía. Es así como se deja de lado la concepción tradicional -basada en la noción de equilibrio- y surge la concepción del presupuesto como instrumento de corto plazo, plausible de ser utilizado para influir en la economía. Ello obligó a profundizar las técnicas utilizadas hasta el momento, lo que generó la instrumentación de las clasificaciones presupuestarias que agregan gastos y recursos.

En todo este tiempo prevaleció una concepción presupuestaria de tipo financiera. A partir de los años '50, nacerá un nuevo enfoque que resaltaré la importancia de reflejar en el presupuesto, la manera en que el Estado utiliza efectivamente sus recursos.

Será entonces, luego de la Segunda Guerra Mundial, que el Estado dejará de implementar medidas de corto plazo para atenuar la crisis y se convertirá en el motor del desarrollo. Esta idea justificará la incursión del mismo en todo tipo de actividades: comerciales, industriales, etc¹⁵. En este contexto, el presupuesto tradicional va a resultar insuficiente y será necesario vincular las variables insumo y producto. De esta forma, en EEUU nace la Planificación por Actividad, como instrumento para establecer relaciones

13- Por el momento vale aclarar que cualquier técnica presupuestaria es un medio, un instrumento. Es decir, constituye un medio que permite alcanzar ciertos objetivos, pero en sí misma, no puede transformar la administración.

14- Esta denominación se utilizaba en los países del Pacífico. En los países del Atlántico se utilizaba el Presupuesto por Competencia. Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil adoptaron esta última perspectiva.

15- En América Latina, la CEPAL impulsará la planificación normativa tradicional, como instrumento necesario para el desarrollo. Esta planificación también va a necesitar un nuevo modelo de presupuesto.

medios-fines y el Presupuesto por Programas, el cual será adoptado en América Latina recién en la década del '60.

En este punto corresponde aclarar que, en general, la adopción de una nueva técnica presupuestaria no supone el abandono total de la que la precedió, sino en todo caso, la incorporación de los aportes acordes a los nuevos postulados teóricos que actúan como marco contextual. En relación con lo que estamos tratando, al surgir el presupuesto por actividad o por programas, la técnica tradicional consistente en proyectar los gastos de acuerdo con el objeto a que se destinaban y a la unidad que los efectuaba, no fue abandonada por completo.

Estos enfoques modernos pondrán el acento en la responsabilización por el cumplimiento de metas y objetivos fijados previamente, en lugar de centrarse en aspectos contables. Veremos más adelante cómo muchos funcionarios o gerentes públicos ofrecerán cierta resistencia, al estar acostumbrados a guiarse por aquellos principios tradicionales.

2.2 A MODO DE DEFINICIÓN

El Presupuesto por Programas¹⁶ constituye una forma de reflejar la problemática de la producción de bienes y prestación de servicios que realiza el sector público. En términos genéricos se aplica a todo proceso de

combinación de insumos que origine productos.

Siguiendo a Matus (1987), el PPP es una forma de asignación de los recursos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro del espacio de una institución, la cual se organiza para satisfacer necesidades externas a ella. En esta línea, el principio que justifica la existencia de cualquier organización debe ser la satisfacción de necesidades fuera de su espacio institucional.

Como ya señalamos, con anterioridad a la adopción del PPP, se discutía en torno de los gastos, más específicamente en proyectar los gastos de acuerdo con el objeto a que se destinaban. El acento estaba puesto sólo en el aspecto financiero del presupuesto.

La perspectiva programática adjudica al presupuesto un carácter sistémico. Por ello recurre a las teorías de conjuntos y de redes para desarrollar el marco teórico conceptual. La primera se utiliza como instrumento para deslindar el campo presupuestario del no presupuestario. La segunda a su vez, hace posible visualizar las interrelaciones entre las diversas acciones que realiza el sector público en el ámbito presupuestario.

A continuación desarrollaremos brevemente los principales aspectos conceptuales implicados por el PPP¹⁷.

¹⁶-En adelante PPP.

¹⁷-En el ámbito de la Administración Pública Nacional, el Ministerio de Economía, por medio de la Oficina Nacional de Presupuesto, distribuye a las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional, el manual *EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO EN LA ARGENTINA*, para unificar criterios conceptuales y técnicos.

2.3 PRINCIPALES CONCEPTOS

Este desarrollo conceptual no tiene otro objetivo que el de clarificar algunas cuestiones básicas. No pretende constituir un manual de PPP, dado que no es el objeto de este trabajo, pero sí responder preguntas básicas como ¿qué es un programa presupuestario? O ¿cómo se presupuesta por programas?

El PPP se basa en un enfoque que destaca el rol productivo del sector público. Es decir, por su intermedio es posible reflejar la problemática de producción de bienes y servicios que realiza el sector público.

Entre los conceptos centrales de la técnica destacamos las categorías programáticas, que constituyen tipos de acciones presupuestarias, que se diferencian entre sí por el tipo de producto que origina cada una de ellas. Estas categorías pueden ser programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras.

Un programa es la categoría programática que expresa siempre un proceso de producción de un producto terminal, que contribuye al logro de los objetivos de política pública. Se trata de la categoría programática de mayor nivel y se conforma a partir de la agregación de categorías de menor nivel¹⁸.

Un subprograma es aquella categoría

que expresa una acción presupuestaria cuya producción es terminal, pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un programa. Entre sus principales características corresponde destacar que origina siempre una producción terminal parcial, que contribuye a alcanzar la producción total del programa del cual forma parte; las producciones parciales resultantes son sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción global del programa; los insumos requeridos por todos los subprogramas son sumables en términos financieros, y cada tipo de insumo lo es también en unidades físicas; el centro de gestión productiva del programa es divisible en centros menores, que son responsables de los procesos productivos de los productos terminales de cada subprograma¹⁹.

La actividad denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. Se caracteriza por originar siempre una producción intermedia, que puede condicionar uno o varios productos terminales o intermedios. Es posible distinguir entre actividades específicas, centrales o comunes. Las primeras condicionan en forma directa a un programa y sus insumos son sumables a nivel del respectivo programa, subprograma o proyecto. Las segundas, generan una producción intermedia indirecta, que condiciona a todos los programas. Son generalmente acciones de dirección y apoyo a la gestión productiva de

18- Los programas son planes estructurados en el tiempo para lograr objetivos específicos ubicados temporalmente. Los programas presupuestarios muestran el vínculo por objetivos entre la organización y la comunidad, pues los productos terminales son los que responden a algún tipo de necesidad sentidas por la comunidad. (Ginestar, 1996)

19- Vale destacar que tratándose de una categoría de excepción, se suele abusar de su uso, al ser utilizada en forma inadecuada.

la Entidad o Jurisdicción. Por último, la producción de las actividades comunes, condiciona a dos o más programas, pero no a todos.

El proyecto constituye una propuesta de inversión real, mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados. Su producción es siempre creación o ampliación de un bien de capital y es capaz de satisfacer necesidades al finalizar su elaboración²⁰.

Por último, la obra denomina a la categoría programática de menor nivel en el campo de la inversión - equivalente a la actividad. Se caracteriza por constituir una unidad física perfectamente individualizable y actuar como una producción intermedia al interior del proyecto.

El Presupuesto por Programas permite mostrar las acciones que se realizan en el sector público y los productos que se obtienen, además de cuánto se gasta. A partir de la formulación de objetivos-fines, se calculan los insumos-medios necesarios para alcanzarlos. Aquellos objetivos deben ser concretos, claramente identificables y en alguna forma medibles. Una vez identificados es posible determinar las acciones necesarias para alcanzarlos. De esta forma se calculan los recursos humanos, materiales y financie-

ros necesarios para el logro de los objetivos globales.

Para cada caso, se determinan las unidades responsables de llevar a cabo cada etapa del proceso. Esta etapa de programación y formulación es fundamental porque en ella se determinan los objetivos a alcanzar, los lineamientos básicos y los responsables. Cabe aclarar que la técnica se aplica también al resto de las etapas del proceso presupuestario: ejecución, seguimiento, control y evaluación.

2.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACIÓN

En el primer capítulo presentamos una breve evolución del presupuesto en nuestro país. Allí se planteó que, a pesar de que la vigencia del PPP data de la década del '60, es recién a comienzos de los años '90 que se instala en forma definitiva como técnica básica de presupuestación. De todos modos, queda claro que aún es necesario profundizar algunos mecanismos y prácticas, para que la aplicación del PPP deje de ser un mero ejercicio ritual.

En este sentido, es frecuente encontrar diferencias entre la información que publica el Ministerio de Economía²¹ y la práctica diaria en las entidades o jurisdicciones. Si nos dejamos convencer por la primera, nadie podría dudar de la organización por progra-

20-Siguiendo los mismos criterios desarrollados para el caso de las actividades, es posible distinguir proyectos centrales, comunes y específicos.

21-La Ley de Presupuesto de cada año.

mas presupuestarios de la Administración Pública Nacional. Sin embargo, analizando exhaustivamente el comportamiento de algunos organismos, muchas veces se detectan importantes disparidades.

El PPP fue diseñado para capacitar al gobierno para enfrentarse más eficientemente a la incertidumbre y a los eventos impredecibles. Por ello, la planificación es un ingrediente esencial del PPP. En este contexto, la planificación tiene por objeto la identificación de los cursos de acción más adecuados para hacer posible tomar mejores decisiones. Paralelamente a los propósitos de largo plazo, el PPP propugna por una identificación y examen cuidadosos de las metas y objetivos en cada área importante de la actividad gubernamental. Y esto constituye una de sus mayores fortalezas.

Otro aporte fundamental que realiza el PPP es intentar determinar cómo, en qué y por qué debe gastarse, además de la mera consideración del monto total del gasto. Asimismo, la definición de responsables para cada etapa del proceso presupuestario, constituye otro notable avance, en la medida que permite identificar quién debe responder y rendir cuentas por el grado de cumplimiento de las metas establecidas y los desvíos producidos -si los hubiere. Esta responsabilidad no descansa simplemente en una concepción de tipo gendarme, sino mejor persigue un mayor grado de compromiso e identificación por parte de ciertos funcionarios para alcanzar los objetivos propuestos.

De todas formas, no han faltado críti-

cos de esta perspectiva. En este punto vale la pena hacer una aclaración. En realidad muchas de las críticas de las que es objeto el PPP, se relacionan más con una incorrecta instrumentación del mismo, que con sus debilidades intrínsecas. Es decir, en muchas oportunidades se relativizan las ventajas del PPP utilizando como argumento cuestiones que tienen que ver con una inadecuada instrumentación o con la ausencia de un modelo de gestión que acompañe el sentido de la técnica.

Por ejemplo, entre las debilidades que más se le adjudican, la más frecuente se relaciona con los procesos de medición y la definición clara de unidades de medida. En realidad, esto no se relaciona directamente con la técnica, sino tiene más que ver con la cultura de la organización. En muchas oportunidades, son los mismos responsables de la ejecución de los programas, los que limitan las posibilidades del PPP. Sobre la base de motivos diversos, con frecuencia plantean la imposibilidad de llevar adelante cualquier proceso de medición exhaustivo para generar datos fehacientes a partir de los cuales elaborar las proyecciones de los ejercicios presupuestarios futuros. Es cierto que algunos casos presentan mayores dificultades que otros. Por ejemplo, resulta más sencillo medir ciertos productos específicos, a la vez que realizar proyecciones de producción de ejercicios futuros, en áreas como Salud, Educación u Obras y Servicios Públicos. En estos casos, es factible cuantificar pacientes atendidos, alumnos capacitados, cuerdas pavimentadas y metros cuadrados construidos, por mencionar sólo algunos ejemplos posibles.

Otras limitaciones se relacionan, casi directamente, con el carácter público de las prestaciones de los servicios. La gestión tiene como sujeto de su acción a la comunidad en su conjunto. De esta forma en muchos casos, la variación de la demanda ciudadana constituye un factor condicionante de la producción pública.

Los organismos entonces no realizan de manera sistemática mediciones de productividad. Apenas presentan unidades de medida y metas de producción para cumplimentar los requerimientos formales para la preparación del proyecto de presupuesto.

Cuando analizamos algunas unidades de medida, estimaciones y proyecciones para ejercicios futuros, encontramos que en general, las proyecciones para los ejercicios presupuestarios siguientes, no sufren grandes variaciones respecto de años anteriores; las unidades de medida son muy generales, y no permiten medir en forma exhaustiva la producción de bienes o servicios prestados por cada organismo; muchos responsables de la ejecución de los programas correspondientes, consideran que su producción no es cuantificable sin una argumentación sólida; algunos organismos detallan unidades de medida de actividades que hacen al funcionamiento de la repartición y no representan bienes o servicios producidos; otros no definen unidades de medida para todos los bienes o servicios que producen sus programas.

Continuando con el problema de la cultura de la organización, y especificando

aún más, muchas veces los propios funcionarios y en alguna medida los agentes a su cargo, evidencian cierta resistencia al cambio y temor al control. Los motivos oscilan desde la inercia en la aplicación de rutinas tradicionales, la falta de capacitación, hasta un supuesto aumento de costos en la etapa inicial.

Las debilidades propias de la técnica no se relacionan con lo que hemos venido comentando, sino que tienen que ver con la aparente rigidez que presentan los programas presupuestarios, en el sentido de la ausencia de alternativas de acción ante -por ejemplo- una reducción de recursos. No se establecen prioridades de asignación de recursos, ni se presentan diferentes posibilidades de producción en función de distintos niveles de esfuerzo. El programa presupuestario establece una producción a alcanzar y los recursos necesarios para ello. En caso de no contarse con los mismos, no se anticipan distintas alternativas para alcanzar un nivel de producción que posibilite cumplir el objetivo básico de política propuesto.

Finalmente, la mirada histórica nos permite afirmar que el PPP se convirtió en una técnica presupuestaria más, porque se perdió el marco teórico de la planificación. Los actores involucrados en la elaboración de los presupuestos, asumieron una lógica incremental ajena al espíritu de la técnica. Por otra parte, hasta el momento la instrumentación del PPP no ha sido acompañada por un modelo de gestión compatible. Es decir, un modelo de gestión orientado a

la definición de objetivos y al logro de resultados, con adecuados sistemas de monitoreo y control de gestión²², sino que ha convivido con un modelo burocrático, en el marco del cual los procedimientos y las normas adquirirían mayor relevancia que la búsqueda de resultados orientados al ciudadano.

struments, la nueva técnica presupuestaria adquirió mayor fortaleza y repercusión²⁵. Uno de los objetivos que impulsaba la adopción de la misma, era superar algunas de las críticas que mencionamos en el capítulo anterior, como por ejemplo, su tendencia a fomentar el incrementalismo presupuestario.

CAPITULO III EL PRESUPUESTO BASE CERO

3.1 PRIMERAS EXPERIENCIAS

En 1962 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos fue el primer organismo que ensayó la implementación de la técnica denominada Presupuesto Base Cero²³ en gran escala, en una experiencia que fue juzgada como regular. Aunque dicha técnica no arraigó firmemente en el gobierno, el sector privado no tardó en apropiarse de la misma. La experiencia inicial fue la desarrollada por Texas Instruments en 1969, con un resultado favorable para la organización²⁴.

A mediados de la década del '70, el problema del déficit anual en EEUU había adquirido resonancia pública, a la vez que se consideraba que el gasto público se encontraba fuera de control. En el contexto de la campaña presidencial de 1976, Jimmy Carter prometió equilibrar las cuentas públicas, y reformar el sistema presupuestario, implementando el PBC que había introducido en el Estado de Georgia en su período como gobernador. Y es lo que hizo efectivamente en 1977 al iniciar su gestión²⁶.

Luego de la experiencia en Texas In-

Por último, y como veremos en el siguiente capítulo, en los años '80 se producirá una redefinición del rol del Estado, poniéndose el énfasis en la importancia de la gestión. Nacerá así el enfoque de Gestión por Resultados, el cual ejercerá también su influencia en el ámbito presupuestario. Como vimos en el primer capítulo, este enfoque

22- Veremos más adelante como se plantea la reversión de esta tendencia, a partir de la concepción del Plan de Modernización del Estado que propone como uno de sus objetivos básicos, el cambio del modelo de gestión.

23- En adelante, PBC.

24- Según Peter Pylorr (1977), la metodología que se utilizó en esa oportunidad no se asemejaba a la que luego se implementó en Texas Instruments y en el estado de Georgia. Como dato anecdótico vale agregar que Pylorr, mentor de dicha metodología, participó de la implementación de la misma en los dos casos mencionados.

25- En 1972 Jimmy Carter, luego de haber sido elegido gobernador de Georgia, puso también en práctica el nuevo sistema de presupuestación. En América Latina, recién durante los años '80 se realizarán algunos intentos de aplicación. Esto será profundizado en el desarrollo del capítulo.

26- Veremos más adelante que la evaluación de esta experiencia es dispar. Finalmente, los requerimientos relacionados con esta técnica son abandonados hacia 1994.

llegará a América Latina, hacia los años '90 actuando como impulsor de los procesos de reforma del Estado de toda la región.

3.2 CARACTERÍSTICAS GENERALES. LOS PAQUETES DE DECISIÓN Y SU CLASIFICACIÓN

Pyhrr define al PBC como un proceso operativo de planeamiento y presupuestación, que requiere que cada gerente justifique sus demandas presupuestarias desde cero, sin considerar períodos anteriores. De esta forma, debe siempre justificarse las causas por la que se planea gastar una determinada cantidad de dinero. Parte del supuesto de que ningún gasto presupuestario posee un derecho adquirido para subsistir en un siguiente período, sino que debe probarse su necesidad. Quienes tienen la obligación de realizar esta revisión anual son los propios responsables de su ejecución.

Mediante el PBC es posible fijar prioridades en función de objetivos -en un contexto de restricción de recursos- sobre la base de un cálculo costo-beneficio, de modo tal que sea posible reducir el presupuesto sin afectar las actividades prioritarias, reducir costos sin afectar operaciones, o reasignar recursos a aquellas actividades consideradas más rentables.

Es necesario identificar las áreas res-

ponsables de ejecución de actividades que por su naturaleza e importancia, contribuyen en forma significativa al logro de objetivos²⁷. Estas áreas se constituirán en áreas de asignación de recursos que recibirán el nombre de unidades de decisión. Estas unidades de decisión son las que -como veremos a continuación- formularán los paquetes de decisión para las actividades de las cuales son responsables²⁸.

Los dos pasos siguientes y esenciales del PBC son la creación de los paquetes de decisión y la calificación de los mismos en un orden de prioridad.

En principio, es necesario especificar qué se entiende por paquete de decisión. Siguiendo a Pyhrr (1977), se trata de un documento que identifica y describe una actividad específica de manera que la gerencia pueda: i) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades que compiten por obtener recursos y ii) decidir si se aprueba o no.

Entonces, un paquete de decisión proporciona información completa sobre cada actividad, función u operación para que la gerencia pueda evaluarla y compararla con otras actividades. Esta información incluye: propósito (metas y objetivos), consecuencias que implica el no adoptar la actividad propuesta, medida de rendimiento, otros posibles cursos de acción, costos y beneficios.

27-Se entiende por actividad un conjunto de tareas orientadas al logro de un objetivo.

28-La unidad de decisión es una entidad creada a efectos de agn. para aquellas actividades conexas, colocándolas bajo la órbita de un responsable de asignación de fondos y del cumplimiento de los objetivos. No necesariamente las unidades de decisión coinciden con la estructura organizacional, es decir con el organigrama.

Uno de los elementos clave de este paso, es la identificación y evaluación de diferentes alternativas para llevar a cabo cada actividad. En este sentido es fundamental tener en cuenta dos posibilidades: una que tome en consideración distintas formas para llevar a cabo la misma función; y otra que plantee diferentes niveles de esfuerzo para realizar la misma función. En relación con el primer punto, es necesario efectuar un análisis que permita identificar diferentes formas en que se puede realizar una actividad, después del cual se selecciona la mejor y se descartan las demás²⁹. Respecto del segundo punto, se identifican distintos niveles de esfuerzo y los gastos necesarios implicados por los mismos. En relación con esto, se debe establecer un nivel mínimo de esfuerzo que garantice al menos, el cumplimiento básico del propósito de la función. Y es necesario elaborar un paquete de decisión por cada uno de los niveles de esfuerzo establecidos³⁰.

En este punto, se suele afirmar que uno de los buenos resultados del PBC se debe a la identificación de distintos niveles de esfuerzo. Si sólo se identificara un paquete de decisión al nivel del esfuerzo deseado, en muchas ocasiones la limitación de recursos y el deseo de financiar programas nuevos, causarían la eliminación total de algunas funciones. Para estos casos en

que la eliminación total no es deseable, es posible entonces pensar en un nivel de esfuerzo inferior, que implique una menor cantidad de recursos³¹.

La preparación de los paquetes de decisión implica el análisis y la descripción de todas las actividades, existentes o nuevas. El determinar las actividades para las cuales se debe preparar un paquete de decisión, constituye uno de los pasos más importantes en la implementación del PBC.

Los paquetes de decisión se preparan al nivel primario de cada organización. Esto es así para poder identificar detalladamente las actividades y alternativas y para provocar el interés e involucrar a los gerentes que están más familiarizados con cada actividad y que serán los responsables de la operación del presupuesto aprobado.

Pasemos al segundo eje relevante para la implementación del PBC: la clasificación de los paquetes de decisión.

Para realizar esta clasificación, es necesario efectuar un análisis de costos y beneficios o de ser necesario, una evaluación subjetiva. Esto permite decidir cuánto debe gastarse y en qué. En este paso la gerencia debe ordenar los paquetes en orden decreciente de beneficio o importancia. Esto per-

29- Por ejemplo: descentralización vs centralización; producción directa o a través de terceros, etc.

30- Al determinarse el nivel mínimo de gastos para cada paquete de decisión, se obliga a considerar y evaluar un nivel de gastos inferior al actual, así como también la posibilidad de eliminar una actividad o de decidir entre varios niveles de esfuerzo.

31- Recordar la observación formulada al PPP en el capítulo anterior.

mite evaluar los beneficios que derivarán de cada nivel de gasto, lo que facilitará la determinación de su aprobación o no.

Muchas veces no resulta una tarea sencilla, porque se requiere tener perfectamente en claro el orden de importancia de las tareas que se realizan. Para poder formular este orden de prioridades es necesario plantear ciertas preguntas como ¿qué sucede si suprimo este gasto?, ¿existe otro organismo que pueda asumir la función que se deja de cumplir?. También se pide a cada responsable de área que plantee alternativas, con un gasto total igual al histórico, con un porcentaje menor, con un porcentaje mayor, especificando en estos dos últimos casos además, que dejaría de hacer y qué más haría respectivamente. En algunos casos existen criterios objetivos para fijar el orden de prioridades, como en el caso de los proyectos de inversión que se priorizan en función de su rentabilidad. Pero en otros casos, las prioridades son subjetivas³².

Debido a que la evaluación y clasificación de los paquetes se basa en un análisis costo-beneficio, es necesario contar con un mínimo de información acerca de los costos, así como también una adecuada descripción de los beneficios a ser obtenidos, identificando resultados tangibles y forma en que el paquete logrará el propósito estipulado³³.

La preparación inicial de los paquetes

de decisión se debe realizar al nivel general de la organización para que cada gerente pueda evaluar la importancia de sus propias actividades y clasificar los paquetes de acuerdo con esta evaluación. El gerente del nivel superior de la organización, revisará estas clasificaciones para producir una sola, que cubra todos los paquetes que le fueron presentados desde los niveles inferiores.

Una vez preparados los paquetes de decisión y luego de su clasificación en orden de importancia, se decide cuáles serán los paquetes que recibirán financiamiento. Es decir, se procede a la asignación de recursos, los que se volcarán a las actividades más importantes -nuevas o existentes. Para la preparación del presupuesto final se toman los paquetes de decisión aprobados, se clasifican de acuerdo con las unidades presupuestarias correspondientes y al sumar los costos de paquete se obtiene un presupuesto para cada unidad.

La operatoria completa implicada por el PBC es compleja y se realiza por medio de un conjunto de formularios, que imprimen a la técnica un aspecto muy burocrático, pero que en realidad no es tal, ya que lo esencial no son los formularios, sino la clarificación de ideas que a través de los mismos se procura.

La idea es adquirir conciencia acerca de distintas alternativas en cuanto a niveles

32-Si bien el proceso de clasificación debería resultar fácil, parece ser la prueba de fuego de muchos gerentes, quienes encuentran dificultades para realizar evaluaciones subjetivas de la importancia relativa de actividades dispares, que a su vez juzgan como necesarias.

33-Esto implica que esta técnica sólo puede aplicarse a toda actividad, función u operación donde efectivamente resulta posible identificar una relación costo-beneficio, a un que esta evaluación sea muy subjetiva

de prestación de servicio y costo. En algunos casos tiene sentido elegir la alternativa más costosa; en otros no. Lo importante es no dar por sentado un cierto nivel de prestación de servicio, a partir del cual se confecciona el presupuesto. En muchos casos, el análisis permite abrir lo que inicialmente se consideró un paquete de decisión, para desglosar partes que tienen una prioridad más baja de la que se dio al paquete en su totalidad.

3.3 LA EXPERIENCIA DE PBC EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

Como antecedente a su actual utilización en la formulación del presupuesto preliminar³⁴, existen en nuestro país algunas breves experiencias, que pasaremos a relatar a continuación.

Ya a fines de 1978, desde el entonces Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, se consideraba la posibilidad de utilizar la técnica conocida como Presupuesto Base Cero, que había sido implementada en la actividad privada y pública de diversos países, con el objeto de analizar, racionalizar y controlar los gastos.

A mediados de 1980 funcionarios de la Secretaría de Hacienda tuvieron la oportunidad de verificar en la práctica la aplicación del sistema en España, en sectores bien diferenciados: en el Municipio de Pamplona, en los ferrocarriles de Cataluña, en un servicio de correos y un organismo de investigación minera³⁵.

Otra experiencia a nivel local, la encontramos en el Municipio de Morón de la Provincia de Buenos Aires, donde dicha técnica fue implementada durante la década del '80. En ese momento se perseguían los siguientes objetivos: mejorar la calidad de los servicios que la Municipalidad ofrecía a sus ciudadanos; reasignar los recursos humanos y financieros a las áreas prioritarias; desconcentrar funciones a través de Delegaciones Municipales; promocionar la participación del funcionario en la definición de los servicios y en la asignación de recursos para los mismos; formar un grupo de funcionarios en el método del proceso de Presupuesto Base Cero³⁶. El PBC se aplicó a todos los servicios de la Municipalidad y por lo tanto, a todas las partidas del presupuesto.

En el año 1982, en la provincia de Buenos Aires tuvo lugar la primera expe-

34- Para mayor detalle de este tipo de formulación presupuestaria, ver Oficina Nacional de Presupuesto (1996)

35- En dicha comitiva participaron el Dr. Juan Aleman -en ese momento Secretario de Hacienda- y ocho técnicos responsables en la materia.

36- Previamente se había realizado un diagnóstico de la situación de la Municipalidad, que presentaba las siguientes conclusiones: un elevado volumen de recursos era destinado a tareas burocráticas en detrimento de servicios directos a la comunidad; los procedimientos administrativos muchas veces eran engorrosos y en algunos casos, reiterativos; existía una fuerte concentración de servicios en la sede de la Municipalidad; la ausencia de una planificación adecuada, impedía la implementación de algún tipo de mejoras.

riencia argentina a nivel de estado provincial en materia de implantación de esta técnica. La dimensión de esta experiencia fue considerable. Participaron 23 jurisdicciones, 230.000 agentes y se llegaron a formular 1000 paquetes de decisión. Entre los objetivos principales que se perseguían encontramos: mejorar las decisiones en materia presupuestaria, identificar claramente las actividades que desde el punto de vista costo-beneficio demostraran su conveniencia social y generar información que permitiera una reasignación racional de los recursos humanos de la Administración Provincial³⁷.

Una experiencia más reciente la encontramos en la Municipalidad de Bahía Blanca que comenzó a estudiar la posibilidad de implementar esta técnica en 1994, persiguiendo básicamente los mismos objetivos descriptos para el Municipio de Morón³⁸.

3.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN SU IMPLEMENTACIÓN

En el ámbito público con frecuencia se realizan recortes presupuestarios que únicamente atienden a reducir los gastos. Un efecto típico de este tipo de recortes es que los responsables de determinadas áreas, para poder enfrentar y hacer viable tal reducción, suspenden el mantenimiento de -entre otros ejemplos- maquinarias e infraestructura, lo

que implica en el futuro un gasto mucho mayor en inversión. El problema central al que hay que dar respuesta en estos casos, no es el de reducir gastos, sino cómo asignar los recursos racionalmente en función de prioridades.

La técnica de PBC puede ser una de las respuestas a este problema. Como ya mencionamos, se basa fundamentalmente en la idea de partir de cero en la confección de un presupuesto, sin tomar el anterior como punto de referencia. Cada unidad debe justificar sus gastos como si recién ese año comenzara a funcionar y diseñar tres escenarios de asignación de recursos, con las correspondientes metas para cada uno de ellos.

El PBC permite combinar mejor las decisiones sobre gasto e inversión -que están mucho más relacionadas de lo que se supone. Por ejemplo, si se detecta que se necesitan más servicios hospitalarios, existe la alternativa de equipar mejor los existentes -con más personal y/o modernizando la tecnología- o bien construir nuevos hospitales. Muchas veces, al no estudiarse las dos alternativas en conjunto, se suelen adoptar decisiones de inversión que no constituyen la alternativa más económica.

Asimismo proporciona información detallada a la alta gerencia acerca del dinero que se necesita para lograr los resultados deseados. Además de destacar la duplicación de esfuerzo de distintas áreas, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas,

37-Para profundizar datos de esta experiencia ver Ferrari, Carlos (1984)

38-Para profundizar ver Schiwindt, Enrique C. (1994)

en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción, respecto del año anterior. Permite identificar las actividades prioritarias y realizar una auditoría de resultados, para determinar si cada actividad rindió lo esperado. En el largo plazo, el impacto más significativo que implica el PBC, se presenta en el nivel medio o inferior, donde los gerentes deben evaluar detenidamente su planeamiento, eficiencia y funcionalidad de costos en forma ininterrumpida.

Por su parte, el contribuyente se beneficia debido a que los programas de mayor prioridad se financian a expensas de los programas obsoletos y redundantes, sin que esto implique una reducción significativa en el servicio. (Pyhr, 1977)

Para resumir los aspectos positivos, resaltemos la filosofía fundamental del PBC en función de sus tres objetivos básicos:

✓ obliga a replantear en profundidad lo que se está haciendo con el presupuesto en vigencia, y a fundamentarlo con la misma importancia con que se justificaría un requerimiento de mayores recursos;

✓ provoca que los recortes sean selectivos y no generalizables. Por ello la necesidad de formular paquetes de decisión debidamente priorizados, entre los que se seleccionan aquellos que habrán de ser desactivados. De esta forma, ante un restricción de recursos, o un análisis costo-beneficio negativo, los recortes afectarán determinados programas o actividades -los menos prioritarios- y no a todos. Esto tiene validez

también en el sentido opuesto: un incremento del presupuesto debe tener una aplicación clara, identificando productos y resultados esperados, y no diluirse en forma uniforme en un simple aumento general;

✓ la priorización de programas y actividades requiere la participación de toda la organización, especialmente los jefes o responsables de programas, quienes conocen en profundidad y detalle el curso de las operaciones.

Si bien, como veremos a continuación, el PBC no implica únicamente ventajas, en muchos casos se considera que como resultado de su implementación se han logrado notables mejoras en la asignación de los recursos y en el control de los costos.

En relación con las dificultades que presenta el PBC, en general es posible reconocer tres tipos: temores y problemas administrativos, problemas en la formulación de los paquetes de decisión y problemas en el proceso de clasificación.

En este sentido, muchas veces los administradores sienten aprensión ante cualquier proceso que los obligue a tomar decisiones, y en el caso del PBC son obligados a identificar claramente cada una de sus actividades, establecer costos y niveles de rendimiento, al mismo tiempo que clasificar y decidir entre un conjunto de prioridades. Por su parte, la resistencia de la organización también puede ejercer una influencia negativa. Ya mencionamos que la técnica demanda quizás cierto tiempo -por lo menos en sus inicios- y una

cierta complicación respecto de los formularios requeridos. Otro factor que puede influir en el fracaso de este sistema, es la falta de apoyo por parte de la alta gerencia.

Respecto de las dificultades para la formulación de los paquetes de decisión, los principales problemas se relacionan con la determinación de las actividades o funciones que requieren de la formulación de un paquete de decisión y la definición de un nivel mínimo de esfuerzo.

Por último, en el proceso de clasificación puede no ser sencillo determinar a qué nivel de la organización será clasificado cada uno de los paquetes y qué procedimiento se utilizará para ello. Por otra parte, el gran volumen de paquetes de decisiones de las organizaciones de gran tamaño, puede convertirse en una carga difícil de manejar para la alta gerencia.

En relación con la experiencia inicial en EEUU durante la presidencia de Carter, muchas agencias gubernamentales consideraron en su momento, que se había perdido mucho tiempo en la implementación de la nueva iniciativa. Por otra parte, la información acerca de resultados de gestión -necesaria para el análisis que requiere el PBC- no resultaba de sencilla disponibilidad, lo cual añadía una dificultad más en la implementación. En general era más sencillo tener información acerca de procesos y actividades, que de los resultados de los mis-

mos³⁹. De todas formas, no todas las miradas son negativas, y algunas rescatan los resultados positivos obtenidos a partir de la utilización del PBC, en el sentido del aumento de la eficiencia de algunos programas⁴⁰.

Los resultados en los países que lo han implementado, varían. Es un proceso del que se pueden obtener beneficios si se lo aplica adecuadamente, o puede ser neutral y hasta pernicioso.

■ CAPÍTULO IV LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO

4.1 LLEGAMOS A LOS '80

En el ámbito de la Administración Pública es posible identificar distintos tipos de administración gubernamental. Siguiendo a Ginestar (1996) en los últimos años los modelos de administración han comenzado a evolucionar de un tipo de administración centrada en el patrimonio, los ingresos y los gastos, a uno que toma en consideración la definición de objetivos que se programan para proveer de bienes-productos que satisfagan necesidades de destinatarios específicos de la comunidad -administración por objetivos- requiriendo el control de resultados que muestren efectividad en el desempeño -administración por objetivos y resultados.

Como vimos en los capítulos anterioro-

39- Esta dificultad, independientemente de la técnica presupuestaria utilizada, persiste hasta la actualidad.

40- GAO (1997)

res, esta evolución se relaciona fuertemente con la redefinición del rol del Estado que tuvo lugar en los '80, poniendo el énfasis en la importancia de los resultados de la gestión⁴¹.

El naciente enfoque de Gestión por Resultados ejerció también su influencia en el ámbito presupuestario, transformando el proceso presupuestal orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda de resultados⁴².

4.2 LA GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS: ALGUNOS CONCEPTOS

No intentaremos en este apartado realizar un análisis exhaustivo de las características de este modelo de gestión, fundamentalmente por no constituir el objetivo básico de este trabajo y por la existencia de vasta bibliografía que recupera el tema en términos teóricos⁴³.

Nuestro propósito es simplemente re-

cordar algunos conceptos básicos que nos permitan destacar la necesaria vinculación de este modelo de gestión con el aspecto presupuestario.

Con el objeto de superar un modelo de administración que se mostraba como altamente burocrático y rígido, basado fundamentalmente en las normas y procedimientos, este enfoque pone el acento en los resultados de la gestión y para ello postula una serie de principios que apuntan a lograr una mayor flexibilidad en la gestión de los asuntos públicos, especialmente en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. Es decir, se pasa de un modelo de administración en el que lo fundamental son los procedimientos y los medios, a uno que enfoca el desempeño organizacional en función de los resultados obtenidos⁴⁴.

Sus principales enunciados se relacionan con orientar la gestión pública hacia el ciudadano, enfatizar el control de los resultados en lugar del control de procedimientos - al mismo tiempo que instaurar nuevas for-

41- Ya mencionamos que este enfoque llegó a América Latina, hacia los años '90 actuando como impulsor de los procesos de reforma del Estado en toda la región.

42- Vimos en capítulos anteriores cómo en el proceso de evolución de las técnicas presupuestarias, el surgimiento del PPP y del PBC tuvo una vinculación directa con la definición ex-ante de objetivos a alcanzar. La gestión orientada a los resultados apunta no sólo a la definición de objetivos claros, sino también a la evaluación de los resultados alcanzados. Y es ésta la importante influencia a la que hacemos referencia.

43- Para profundizar aspectos teóricos del modelo y un análisis de su implementación en un caso local, consultar en Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) los avances del proyecto de investigación "El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino". También la ponencia del mismo nombre, presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000.

44- En este punto vale la pena aclarar que se entiende por resultados, los efectos o impactos que se obtienen sobre la problemática a resolver, o la necesidad a satisfacer. Los productos, en cambio, son los bienes y servicios que genera un organismo para obtener aquellos resultados.

mas de control social- y fomentar la descentralización de las unidades implementadoras de políticas. Orientar la gestión al ciudadano implica planificar las políticas públicas atendiendo la satisfacción de su demanda, a la vez que implementar un adecuado control del efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos en ese sentido. Ya no se trata meramente de cumplir con los procedimientos burocráticos, sino que la gestión debe necesariamente orientarse a la obtención de resultados concretos.

En esta línea, los objetivos primordiales que debe perseguir toda gestión apuntan a institucionalizar el establecimiento de objetivos, desarrollar indicadores de gestión y de medición de resultados, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, promover una mayor autonomía de gestión, introducir mecanismos que aumenten la responsabilidad de los funcionarios por el cumplimiento de metas y objetivos, a la vez que mejorar los procedimientos de asignación de recursos. Un elemento imprescindible es aumentar la descentralización de la toma de decisiones. De esta forma, la alta dirección de un organismo conserva la responsabilidad de la definición de las políticas globales, en tanto las gerencias operativas asumen la responsabilidad por el cumplimiento de los resultados implicados por aquellas. Esta diferenciación

entre áreas que definen las políticas y áreas que ejecutan, supone un aumento de la autonomía de estas últimas, fundamentalmente respecto del manejo de los recursos. Esto a su vez genera la necesidad de la formalización de compromisos entre aquellos que delegan la responsabilidad por la obtención de resultados y los que la asumen⁴⁵.

Entre las principales herramientas que requiere la implementación de la gestión por resultados encontramos principalmente, la definición de planes estratégicos y planes operativos anuales o bienales; la introducción de mecanismos de medición de desempeño y metas alcanzadas; la incorporación de métodos de contratación de personal basados en el desempeño; y la existencia de una estructura de incentivos selectivos positivos y negativos⁴⁶.

Siguiendo a Makón (2000) los pilares sobre los que descansa la implantación exitosa de este modelo son la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos. La primera permite diseñar acciones estratégicas y vectores de resultado, otorgando a la gerencia operativa una dirección clara de mediano plazo. La segunda permite -luego del análisis de procedimientos y circuitos administrativos- introducir los cambios necesarios en las prácticas de trabajo habituales, orientando los

45- Veremos cómo en el caso local, estos compromisos se cristalizarán en los Compromisos de Resultados de Gestión (CGR) y los Acuerdos-Programas.

46- Entre los incentivos selectivos positivos más aplicados se mencionan los monetarios. Sin embargo, existe un amplio debate acerca de si este tipo de incentivos resulta verdaderamente efectivo. Por su parte, las sanciones constituyen el tipo de incentivos negativos más frecuentes.

procesos internos a los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

La Gestión por Resultados puede ser definida entonces como "el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período determinado" (Makón, 2000) Modelo que permite evaluar en qué medida el Estado en general y cada una de las agencias públicas en particular, logran cumplir con sus objetivos de políticas públicas definidas en función de las necesidades de la ciudadanía.

En definitiva, orientar la gestión al logro de resultados implica supeditar las normas, procedimientos, estructuras y recursos a la obtención de resultados en función de objetivos de políticas públicas definidos previamente.

4.3 LA INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO

En los últimos años, a la hora de encarar reformas administrativas que tendieran a dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados, se ha comenzado a recuperar la importancia de los procesos de presupuestación. Es decir, en el contexto de la reforma global de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal aparecía como una pieza fundamental. En este sentido, más que nunca se necesitaba que la orientación al control de gastos fuera reem-

plazada por la búsqueda de resultados. (Arellano Gault y Ramírez Macias, 2000)

Con anterioridad a este proceso, el presupuesto no tenía un rol preponderante y como ya mencionamos en reiteradas oportunidades, la elaboración del mismo se había convertido en un mero ejercicio ritual consistente básicamente en la repetición de cifras del año anterior. No existía una real vinculación entre presupuesto y plan de gobierno. De manera que el cálculo de los recursos necesarios para un determinado ejercicio, poco tenía que ver con una planificación de políticas globales. Y la necesaria vinculación entre planificación, programación y presupuestación brillaba por su ausencia.

¿Por qué la relación entre modernización del aparato estatal y reforma del proceso presupuestario aparece como necesaria? Distintos elementos que hemos venido comentando a lo largo de todo el trabajo, nos permiten ir elaborando una respuesta. Por un lado, el presupuesto es una herramienta de gestión que permite orientar la acción de los funcionarios públicos y en este sentido, constituye la base de muchos de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos. Asimismo, en el propio proceso de formulación del presupuesto se definen las reglas mínimas de desempeño de las agencias gubernamentales.

De esta forma, cualquier reforma de tipo gerencial orientada a modificar las pautas de funcionamiento y acción de las agencias y comportamiento de los funcionarios públicos, debe necesariamente considerar el



proceso de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto como una herramienta clave para alcanzar el éxito.

Por otra parte, uno de los conceptos fundamentales que esgrime el modelo de gestión por resultados, es el de la evaluación, el control de resultados y la rendición de cuentas. Este objetivo difícilmente pueda alcanzarse en un marco presupuestario caracterizado por el control de gastos, que no tome en consideración los resultados que supone una determinada asignación de recursos. Resulta imprescindible el surgimiento de una nueva lógica que ponga el acento en la definición de objetivos claros, la medición de los resultados obtenidos, los análisis de los desvíos entre lo programado y lo ejecutado -si los hubiere- y la retroalimentación para una nueva programación de objetivos y de ejecución presupuestaria. No es posible pensar en una reforma orientada a la obtención de resultados, mientras persista la desvinculación entre el proceso presupuestario y las acciones que lleva adelante un organismo.

Por lo tanto, una gestión orientada a resultados requiere necesariamente un presupuesto de las mismas características: que establezca metas medibles y que institucionalice la evaluación de resultados⁴⁷. Que otorgue

mayor autonomía a las distintas agencias, que flexibilice la asignación de recursos, que desarrolle la capacidad gerencial, todo esto en combinación con un conjunto adecuado de incentivos a los responsables de programas⁴⁸.

Así el presupuesto se consolida verdaderamente como un instrumento de gestión que, sobre la base de la ecuación recursos-resultados, actúa como guía de las acciones de un organismo.

4.4 LA GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO: EL PLAN NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como vimos en el primer capítulo, la Segunda Reforma del Estado implementada a partir de la sanción de la Ley N° 24.629/96, fracasó. El buscado ajuste inicial de unidades organizativas, concluyó con un aumento significativo de las mismas, dando como resultado un sector público más grande en tamaño e igualmente ineficiente en la prestación de servicios (Vicepresidencia de la Nación, Secretaría para la Modernización del Estado, 2000)

Al momento de encarar la

47-El proceso de evaluación permite corroborar si los resultados obtenidos por un programa presupuestario se corresponden con las expectativas y metas formuladas cuando se asignaron los recursos correspondientes. En este sentido, la función de evaluación debe ser entendida como un complemento necesario de cualquier técnica que se proponga a aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.

48-Está claro que esta enunciación de principios no desconoce las dificultades que implica una evolución en tal sentido. La aplicación de los principios de centralización normativa y descentralización operativa genera necesariamente tensiones a la hora de dotar de mayor autonomía a los organismos y entidades de la administración pública. La contradicción básica reside en dotar de mayor autonomía a algunos actores, en un marco de reglas generales para todo el conjunto.

profundización de las reformas estatales, se advirtieron también graves dificultades en relación con la gobernabilidad y las capacidades institucionales de los organismos que integran la Administración Pública Nacional. La mayor complejidad de los problemas a los que se deben dar respuesta y los continuos recortes presupuestarios que limitan las posibilidades de acción, han generado una reducción del campo de la gobernabilidad, a la que se ha respondido insatisfactoriamente desde el voluntarismo o la simple resignación⁴⁹.

La falta de capacidad institucional se vincula por su parte, con la desactualización e incapacidad que ofrecen los modelos de gestión implementados hasta el momento, los cuales han generado altos niveles de rutinización en las funciones que desarrolla la alta gerencia y el arrastre continuo de un modelo eminentemente burocrático. Otro problema detectado en el mismo sentido, es el divorcio existente entre el sistema de planificación y el presupuesto⁵⁰.

A raíz de este diagnóstico, la Secretaría para la Modernización del Estado⁵¹ presentó a mediados del año 2000, el Plan para la Modernización del Estado cuyo objetivo central es aumentar la calidad en la prestación de servicios a la comunidad y consoli-

dar un sistema tributario eficiente, simple y equitativo, que permita financiar la prestación de dichos servicios, en el marco de un nuevo modelo de gestión orientado al logro de resultados⁵².

Dicho plan se estructura en torno de los siguientes ideas rectoras: establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios y basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión; eliminación de la superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado; fortalecimiento de las políticas indelegables del Estado; fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado; optimización de los organismos de recaudación; y fortalecimiento de los canales de diálogo y participación de la sociedad civil⁵³.

Para la instrumentación de las acciones concretas tendientes a alcanzar los resultados mencionados, se define un triple enfoque de abordaje en función de los siguientes ejes: cambio del modelo de gestión; proyectos de modernización estructural; transparencia y política anticorrupción. El cambio del modelo de gestión se basará en transformaciones institucionales y transversales. Las primeras apuntarán a optimizar la gestión de

49- Para profundizar el Triángulo de Gobierno-constituido por el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad del gobierno- ver Babino, Luis (2000)

50- Este último se evidencia en la ausencia de modelos de control de gestión con sus correspondientes indicadores para el monitoreo.

51- Creada por Decreto Nacional N° 17/2000.

52- Vale aclarar que dicho plan fue finalmente formalizado a comienzos del presente año, por medio del Decreto N° 103/2001 que aprueba el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional

53- Para profundizar consultar Decreto N° 103/2001.

los organismos estatales teniendo en cuenta las características particulares de cada uno, en tanto las segundas buscarán producir cambios en sistemas que atraviesan transversalmente a toda la Administración Nacional. Los proyectos de modernización estructural enfocarán específicamente las cuestiones referidas a la estructura del Estado, la organización más eficiente de acuerdo con el rol de cada unidad de la organización, la forma de financiamiento y la asignación de los recursos. Por último, se apuntará a aumentar los niveles de transparencia en la gestión pública y mejorar la capacidad de prevención, detección y corrección de situaciones irregulares⁵⁴.

En relación con la implementación del modelo de gestión por resultados, se priorizará la acción sobre la alta dirección y las gerencias operativas, sobre la base de la utilización de dos herramientas metodológicas fundamentales como son la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos. La estrategia prevista supone un rodeo de la Gerencia, en el sentido de mejorar su contexto de acción. Este rodeo implica la articulación de elementos tales como el plan estratégico, el presupuesto, el sis-

tema de administración de recursos -personal y recursos materiales- y el control de gestión.

Para la implementación del nuevo modelo de gestión por resultados, se proponen algunas medidas que favorezcan una integración óptima entre el Planeamiento Estratégico y el proceso presupuestario⁵⁵.

En primer lugar, se plantea la necesidad de elaborar una primera versión del Plan Estratégico (PE) entre la alta dirección -Ministerios, Secretarías y Subsecretarías- y los cuadros gerenciales de los organismos, donde se presente la apuesta estratégica del organismo. La segunda versión del PE, especificando los incentivos intraorganizacionales, se formula luego del trabajo conjunto de los cuadros gerenciales e intermedios. La primera versión del PE se cristaliza en los Acuerdos-Programas firmados entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables máximos de los organismos. A modo de incentivo externo, se establece que si estos cumplen con los objetivos especificados en el acuerdo, serán beneficiados con una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos e incentivos internos⁵⁶.

54- El Plan presenta los siguientes componentes: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES: a) Carta Compromiso con el Ciudadano; b) Gestión por Resultados. TRANSFORMACIONES TRANSVERSALES: a) Gestión del capital humano; b) Formación y desarrollo del capital humano; c) Nuevo sistema de compras; d) Sistema de Administración Financiera; e) Gobierno electrónico. PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL: a) Eliminación de superposiciones; b) Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales; c) Adecuación de la estructura estatal.

55- Para profundizar las características de la planificación estratégica situacional y su relación con la planificación presupuestaria ver: Matus, Carlos (1994 y 1998) y Makón, Marcos (1999).

56- De acuerdo con el art. 6 del Decreto Nº 103/2001 "(...) Los organismos que hayan encarado procesos de modernización habiendo dado cumplimiento a todas las pautas establecidas podrán disponer hasta el 75% del aborro permanente que obtengan por la menor afectación de los créditos presupuestarios que les hayan sido asignados, como consecuencia de la modernización implementada. (...) Dicho aborro presupuestario podrá destinarse, entre otros fines, a otorgar incentivos salariales o premios por mayor productividad, calidad de servicios y cumplimiento de resultados."

Por otra parte, se prevé la formulación de Compromisos de Resultados de Gestión (CRG) entre la alta dirección del organismo y las gerencias operativas, donde se especifican los resultados que las mismas se comprometen alcanzar en un período de tiempo predeterminado, en el marco del Plan Estratégico elaborado por la primera. También se determinan los recursos necesarios para alcanzar tales metas, de manera de alinear el proceso de formulación presupuestaria a las acciones comprometidas por el organismo⁵⁷.

De esta forma, en relación con el proceso presupuestario, se buscará alinear el presupuesto actual, enmarcado en la Técnica de Presupuesto por Programas, a lo que los organismos verdaderamente hacen, vinculando la formulación del presupuesto al Plan Estratégico de los mismos⁵⁸.

Como parte de las transformaciones institucionales se prevé también la implementación de la Carta Compromiso con el Ciudadano, según lo establecido en el Decreto 229/00. Esta Carta implica la incorporación de la perspectiva de los ciudadanos en el diseño y prestación de servicios, en función de las expectativas que los mismos manifiestan respecto del funcionamiento de los organismos públicos.

En relación con las transformaciones estructurales se buscará eliminar las superposiciones en la Administración Pública Nacional, racionalizar el endeudamiento

con los organismos internacionales y adecuar la estructura estatal "achicando" la cúpula política y profesionalizando la gerencia pública.

Finalmente se asume como objetivo básico, aumentar la transparencia a partir de la detección y eliminación de los sistemas que favorecen la corrupción.

La definición de Acuerdos Programas entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las organizaciones, constituye uno de los instrumentos principales para recuperar la necesaria vinculación entre la planificación estratégica y la formulación presupuestaria, dado que supone un nuevo mecanismo de asignación de recursos en función de un compromiso de resultados. Estos acuerdos implican una mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos.

En este contexto, la gestión por resultados resulta una herramienta idónea para facilitar a las organizaciones la definición de tales acuerdos, ya que apunta a fortalecer la necesidad de planificación, de control y de evaluación.

De esta forma se propicia un aumento de la descentralización en la toma de decisiones, sobre la base de un Plan Estratégico formulado en directa vinculación con el presupuesto del organismo, un conjunto de indicadores medibles y un adecuado sistema de incentivos.

57- Vale aclarar que la firma de los Acuerdos Programa constituye la última instancia, luego de la definición de los CRG.

58- En el capítulo II se profundizaron los fundamentos teóricos del Presupuesto por Programas.

Entre los antecedentes normativos para la implantación efectiva de este modelo de gestión, ya comentamos las disposiciones referidas a la reforma del Estado en general y a la administración financiera -más específicamente al sistema de presupuesto- y los sistemas de control de la acción de gobierno. Una vez más destacamos la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional sancionada en 1992; la Ley N° 24.629 de Segunda Reforma del Estado del año 1996, que otorgó el marco para el Decreto N° 928/96 y la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal del año 1999.

Como ya vimos, la Ley N° 24.156 posibilitó la reorganización de la administración financiera estableciendo a su vez los sistemas de control interno y externo. La Ley N° 24.629 destacó la necesidad de reorientar la gestión al ciudadano y al logro de resultados. Por su parte, el Decreto 928/96 también sentó las bases de una incipiente gestión por resultados, al obligar a un conjunto de organismos descentralizados a diseñar un Plan Estratégico, teniendo en cuenta el nuevo rol del Estado orientado al ciudadano, la medición de resultados y la jerarquización de los recursos humanos. Por último, la Ley N° 25.152 pone el acento en la calidad del gasto público y en un nuevo mecanismo de asignación de recursos públicos a través de la firma de los Acuerdos-Programas.

CAPÍTULO V HACIA LA MEJOR TÉCNICA PRESUPUESTARIA: ¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS VS PRESUPUESTO BASE CERO?

5.1 ORDENANDO EL DEBATE

A lo largo de los capítulos precedentes, hemos estado analizando por un lado, los procesos de reforma del Estado que han tenido lugar en nuestro país durante la última década -poniendo un especial énfasis en la necesaria vinculación con el sistema presupuestario- y por el otro, la evolución de las técnicas presupuestarias, específicamente el Presupuesto por Programas y el Presupuesto Base Cero.

Como señaláramos oportunamente, el marco normativo vigente establece que la técnica presupuestaria a aplicar en el presupuesto de la Administración Pública Nacional es el Presupuesto por Programas. Sin embargo, también hemos mencionado que en una etapa de la programación presupuestaria -la instancia de formulación del presupuesto preliminar- tanto el PBC como otras técnicas constituyen herramientas complementarias de suma utilidad⁵⁹.

En capítulos precedentes realizamos una síntesis descriptiva de las características fundamentales de cada una de estas técnicas,

59- Segin la recomendación de la ONP (1996) estas técnicas adecuadas para la elaboración del presupuesto preliminar son: el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SACDI), y la reingeniería de objetivos y procesos. La descripción de los contenidos de ambas exceden el enfoque de este trabajo.

así como también planteamos un conjunto de fortalezas y debilidades respectivas⁶⁰. En esa oportunidad no perseguíamos otro objetivo que el de presentar las técnicas, teniendo en cuenta no sólo sus elementos determinantes y característicos, sino también sus aspectos positivos y negativos.

Llegó el momento de avanzar algo más. Como plantea el título de nuestro trabajo, ¿es necesario enfrentar estos enfoques como instrumentos dicotómicos y excluyentes? ¿O será posible aportar una lectura que tienda a integrarlos?

5.2 APORTES Y LIMITACIONES

Como sugiere la Oficina Nacional de Presupuesto (1996), uno de los vicios más frecuentes en la formulación de presupuestos en nuestro país, es la repetición del presupuesto del año anterior o en todo caso, la simple introducción de mínimas variantes⁶¹. Esta realidad limita seriamente la posibilidad de formular presupuestos donde los recursos sean asignados en forma racional, atendiendo al cumplimiento de un conjunto de objetivos planteados previamente. Atenta a su vez contra la posibilidad de realizar -en períodos restrictivos- reducciones de gasto siguiendo consideraciones también racionales.

Siguiendo a Pyhrr (1977), para que un

método de presupuesto pueda asignar eficazmente los escasos recursos disponibles, éste debe dar solución a dos preguntas: ¿dónde y cómo podemos gastar más eficazmente nuestros fondos? y ¿cuánto dinero debemos gastar?

En los capítulos previos, realizamos sendas descripciones y consideraciones de dos técnicas presupuestarias, que como tantas otras cosas en la administración pública aparecieron respectivamente como modas superadoras de esquemas previos incapaces de dar respuestas adecuadas a los problemas que les dieron origen. Ambas surgieron destinadas a introducir elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos y a complementar la planificación de la acción del Estado.

Es posible pensar que los impulsores tanto del PPP como del PBC pueden haber caído en el mismo error. Pretender que la nueva técnica constituyera la solución a los problemas que el enfoque anterior no había podido superar. El PPP nació como respuesta a las deficiencias del incrementalismo⁶², y cuando evidenció sus primeras limitaciones, el PBC pretendió ser su alternativa.

Como ya vimos, el PPP nació como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental, que buscaba ordenar el gasto público en torno a progra-

60- Para revisar PPP y PBC ver capítulos II y III respectivamente.

61- Vale destacar que esta situación no es privativa del caso argentino.

62- Para este enfoque las funciones del gobierno eran tan numerosas y variadas que el proceso presupuestario no podía resolverse sino de modo incremental, es decir, a través de variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto de la justificación de los programas financiados por ellos. Ver Marcel, Mario (1998)

mas gubernamentales. En este sentido, los recursos públicos se comenzaron a asignar teniendo en cuenta los objetivos de políticas públicas globales, lo que permitía a las autoridades la distribución de los recursos fiscales en aquellos programas considerados prioritarios.

Una década más tarde, el PBC pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de reorientarlo a la revisión de los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real. (Marcel, 1998)

La realidad es que ambas técnicas buscaron recuperar la importancia del presupuesto en el proceso de toma de decisiones gubernamental, estableciendo una base racional para la asignación de los recursos y un punto de partida para la evaluación de la gestión pública.

También es cierto que las dos presentaron algunas dificultades que impidieron su consolidación exitosa. En el caso del PPP, la distinción en programas presupuestarios no siempre reflejó efectivamente la realidad, protegiendo gastos preexistentes, quizás cuestionables. Asimismo, el menor avance relativo en los procedimientos para medir la producción de los programas y la evaluación del logro de objetivos, obstaculizó el pleno funcionamiento de la técnica, cuyo principal propósito era la definición de programas en función de objetivos. En muchos casos, la falta de información básica en algunos servicios, dificultó la utilización plena del sistema de PPP, quedando reducido a una forma de im-

putar los gastos y abandonando su rol de instrumento para definir en forma coherente las acciones a seguir.

Si bien el PPP representa un avance desde el punto de vista de la asignación de los recursos, resulta atinado reconocer que aún no se ha alcanzado una implementación completamente exitosa del mismo. Entre las principales dificultades advertidas, se destaca cómo en muchos casos los programas presupuestarios han continuado con la misma inercia del incrementalismo repitiéndose año a año, recursos necesarios y metas a alcanzar.

Por su parte, la complejidad inicial del PBC muchas veces no logró acomodarse en el limitado espacio de la discusión presupuestaria, por lo que tampoco pudo alcanzar uno de sus objetivos más destacables: el financiamiento de paquetes de decisión justificables en función de su prioridad relativa.

Lo importante es rescatar cómo ambas técnicas han resaltado las vinculaciones necesarias entre presupuestación y gestión gubernamental, por medio de la planificación, iniciando un camino altamente positivo, en el que no se han admitido retrocesos.

5.3 ¿PPP vs PBC?

Ya analizamos los aportes y las limitaciones propias de ambos enfoques. Por ello, la mejor elección no parece ser la opción por alguno de los dos. Es factible pensar que para optimizar la asignación de los recursos públicos, ambas técnicas pueden ser utilizadas en forma simultánea y complementaria.

¿De qué forma podemos pensar esta complementariedad?

El PPP puede proveer la estructura básica para la aplicación de la técnica del PBC, y el conjunto de ambas técnicas combinadas, producir una labor que genere una prestación de servicios de buena calidad, aumentando la racionalidad en la asignación de recursos.

En este sentido, una alternativa posible es combinar ambos enfoques, utilizando el PBC para la etapa de formulación preliminar del presupuesto, y continuar aplicando el PPP para la asignación definitiva de recursos y en todo el proceso presupuestario. De esta forma, se recuperan los aspectos positivos de ambas y en algún sentido, se moderan sus limitaciones.

Dado que el PBC requiere identificar en cada paquete de decisión las metas o resultados, los esfuerzos mínimos y los costos y beneficios, toda esta información puede traducirse a un esquema de programación presupuestaria que desglose para los programas y demás categorías, el gasto por objeto e incluso traducir la información existente en dichos paquetes referida a resultados, en términos de metas y volúmenes de trabajo.

Los programas presupuestarios se mantienen como categorías válidas para la asignación de los recursos. Ahora bien, en la etapa de formulación del presupuesto se elaboran tres tipos de presupuesto: uno de máxima, uno intermedio y uno de mínima.

Para cada uno de estos presupuestos se enumeran los programas presupuestarios que lo componen, calificados a su vez con la correspondiente prioridad: alta, media o baja. A su vez, cada programa se desagrega en actividades, también con su calificación en términos de prioridad -alta, media y baja.

De esta forma es posible tener tres escenarios posibles: uno que garantiza el cumplimiento mínimo de los objetivos globales de política pública (presupuesto preliminar de mínima); otro que amplía el cumplimiento de aquellos objetivos (presupuesto preliminar intermedio); y un último que procura incluir el mayor número de objetivos de política pública posibles (presupuesto preliminar de máxima).

El presupuesto de máxima incluye todos los programas y actividades, cualquiera sea su grado de prioridad. En el presupuesto intermedio se presentan distintas posibilidades de ajuste, eliminándose los programas de menor prioridad. De ser necesario realizar un ajuste aún mayor, en el presupuesto de mínima se atenderán los programas prioritarios.

El ordenamiento de los programas en función de su prioridad, permite clarificar cuáles son los programas cuyo cumplimiento es imperativo y cuáles son en alguna medida prescindibles, de acuerdo con los recursos disponibles en el ejercicio. Asimismo, la calificación en prioridades al interior de un programa, también permite advertir cómo frente a una disminución de recursos, no necesariamente se sigue la eliminación del programa en su totalidad, sino que lo que puede ser

recortado son algunas de sus actividades calificadas con un grado de prioridad menor.

Estos mismos criterios pueden ser utilizados a la inversa, frente a un aumento de recursos. Es decir, en lugar de realizar un aumento generalizado y proporcional para todos los programas de la administración, es posible realizar una distribución más racional tomando en consideración las prioridades de las actividades de un programa, o los programas en sí mismos.

La asignación de los recursos se orientará entonces al cumplimiento de las actividades y programas calificados con una mayor prioridad. Si los recursos aumentan, será sencillo decidir en qué actividades aumentar la producción. En caso de reducción, se eliminarán las actividades menos prioritarias, sin desatender el programa en su totalidad.

La utilización del PBC en la etapa de elaboración del presupuesto, posibilita analizar para cada ejercicio presupuestario, todos los gastos involucrados para la realización de cada actividad, considerando alternativas y niveles incrementales siempre a partir de cero, lo que permite optimizar la asignación de recursos a las actividades que hayan sido evaluadas como prioritarias en la formulación anual.

Muchas veces esto no resulta posible mediante la simple aplicación del PPP, debido a que en general, cada año se analizan los gastos relacionados con programas nuevos y los incrementos necesarios para los programas existentes, sin profundizar en ellos y au-

torizando el nivel de recursos considerado histórico.

Recapitulando, esta combinación de técnicas permitiría: eliminar programas obsoletos que subsisten meramente por inercia; aumentar el grado de participación y responsabilización en el cumplimiento de las metas por parte de los responsables de la ejecución de programas; aumentar la racionalidad en la asignación de recursos; y mejorar el proceso de definición de metas.

De todas formas, para que efectivamente la integración de las dos técnicas sea exitosa deben perfeccionarse los sistemas de medición de la producción para el efectivo control del cumplimiento de los resultados.

A su vez, tanto el compromiso de la alta gerencia como de los niveles inferiores resultan indispensables. Es sabido que cuando los actores involucrados no poseen una clara percepción de las fallas e inconvenientes de los procedimientos utilizados habitualmente, la implementación de una transformación exitosa puede revestir mayores dificultades.

A partir de todos los elementos planteados, es posible afirmar que en todos los casos debe necesariamente utilizarse el PPP y complementariamente el PBC, para asegurar no sólo una asignación de recursos a programas con objetivos y metas cuantificables en el largo y corto plazo, sino también posibilitar un mayor grado de análisis en los niveles más bajos de la estructura -las áreas involucradas en el cumplimiento de los pro-

gramas- debiéndose analizar en éstas últimas, cada actividad o función, considerando distintas alternativas para su cumplimiento y niveles incrementales de gasto que permitan optimizar su grado de realización.

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES

Llegados al final del trabajo, será necesario recapitular algunas ideas para que todo este esfuerzo -especialmente el del lector- no haya sido en vano.

Una cuestión básica constituyó la guía que orientó esta producción: definir la mejor técnica presupuestaria para acompañar el actual proceso de reforma estatal. La pregunta no pretendía tener un sesgo parroquial, sino que apuntaba a lograr una respuesta en cierto modo generalizable, teniendo siempre en cuenta la limitación de tal pretensión⁶³.

Para ello fue necesario describir brevemente el marco en el que está teniendo lugar la reforma local, haciendo referencia a los antecedentes normativos y especialmente, al proceso de evolución del sistema presupuestario.

Asimismo, debimos realizar un paréntesis teórico a lo largo de varios capítulos para precisar una serie de conceptos. Definimos y caracterizamos las principales y más recientes técnicas presupuestarias, explicando la razón de su evolución y sus principales fortalezas y debilidades;

y puntualizamos las características básicas del modelo de gestión que constituye la base del proceso de modernización más reciente en nuestro país: la gestión por resultados. Finalmente, procedimos a confrontar los enfoques presupuestarios en debate, llegando a una conclusión preliminar: no sería necesario oponerlos, sino que al contrario es posible y recomendable, integrarlos.

Mencionamos oportunamente la necesidad de considerar al presupuesto público como un instrumento para la eficaz y eficiente de asignación de recursos. A su vez, la exigencia de relacionar insumos con productos y productos con resultados, sin importar el nombre que recibiera tal combinación.

Durante mucho tiempo esa cuestión constituyó el eje del debate: programas vs paquetes de decisión. Los triunfantes paquetes de decisión obligaron a abandonar la perspectiva programática, empezando la discusión desde cero. Aparentemente, nada podía recuperarse del enfoque anterior. En los últimos años, ha ocurrido algo similar: el pensar el presupuesto en función de resultados, parecía dejar de lado a los programas y los paquetes de decisión.

Hoy entendemos que esa no es la disyuntiva relevante. Tanto el Presupuesto por Programas como el Presupuesto Base Cero, incorporaron respectivamente procesos claves como la planificación, la definición de objetivos y metas, el análisis y evaluación de alternativas de acción, la participación de los

63- Los contextos específicos en los que se desea tener intervención, son fundamentales a la hora de implementar cualquier tipo de reformas.

funcionarios responsables de la decisión de gestión -en la etapa de formulación y en la de ejecución del presupuesto- y la instrumentación de procesos de control de gestión, con la necesaria medición de resultados. La suma de estos elementos permite advertir cómo la combinación de ambos enfoques, puede generar efectos positivos y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Y constituirse en un mecanismo perfectamente compatible con el modelo gerencial que se pretende implementar en la actual coyuntura.

Vimos cómo ambas técnicas son producto de una evolución histórica, cuyo punto de partida lo podemos ubicar hacia los años '50, momento en que se comienza a advertir la necesidad de que el Estado refleje claramente lo que hace con sus recursos. Y también señalamos cómo esta tendencia ha ido en aumento hasta llegar a los '90, cuando el énfasis se trasladó hacia la importancia de los resultados de la gestión.

En el plano local destacamos como uno de los objetivos del Plan de Modernización, el disminuir la actual brecha existente entre la Planificación y el Presupuesto, y que el presupuesto efectivamente se consolide como un instrumento de planificación idóneo para optimizar el uso de los recursos públicos.

La implementación del PBC y del PPP de la forma sugerida en el presente trabajo, podría resultar útil para alcanzar tales objetivos, a la vez que para facilitar el proceso de

formulación de los Acuerdos-Programas, en la medida que estos requieren la realización de análisis en profundidad que permitan al organismo presentar propuestas que tiendan a aumentar la productividad y la calidad de sus productos.

La aplicación del PBC en la etapa preliminar de formulación del acuerdo, permitiría: i) distinguir cuáles son las actividades realmente necesarias para alcanzar determinada producción, ii) establecer un orden de prioridades y iii) programar las metas a alcanzar. La conjunción con el PPP posibilitaría la traducción de dichos análisis a programas presupuestarios, en función de las necesidades advertidas y las prioridades establecidas.

Esta combinación⁶⁴ también aumentaría la responsabilidad de los funcionarios encargados de la planificación, establecimiento de metas, estimación y asignación de recursos, lo que redundaría a su vez, en el fortalecimiento del proceso de descentralización operativa⁶⁵. El control de gestión inherente a la nueva mecánica de asignación de recursos, obligaría a repensar y actualizar ciertos mecanismos considerados históricos, y a adaptar nuevas modalidades de estimación de recursos y metas.

No olvidemos que cualquier reforma gerencial orientada a modificar las pautas de comportamiento de los funcionarios públicos, debe necesariamente considerar el proceso presupuestario como una herramienta clave para alcanzar el éxito.

64- Nos referimos a la utilización de PBC y PPP, en el marco de los Acuerdos Programa.

65- Objetivo perseguido desde la sanción de la ley de Administración Financiera.

Por otra parte, una gestión orientada a resultados como la que propone el Plan de Modernización, requiere necesariamente un presupuesto de las mismas características: que establezca metas medibles y que institucionalice la evaluación de resultados. Que otorgue mayor autonomía a las distintas agencias, que flexibilice la asignación de recursos, que desarrolle la capacidad gerencial, todo esto en combinación con un conjunto adecuado de incentivos a los responsables de programas.

A partir de todo lo expuesto a lo largo del presente trabajo, consideramos que una adecuada implementación del binomio PBC-PPP resultaría sumamente útil para complementar el proceso de reforma y modernización del Estado de nuestro país.

De todas formas, con esta afirmación no pretendemos dar por cerrado el debate, sino simplemente aportar una propuesta en el mismo sentido señalado al iniciar nuestro trabajo: aumentar nuestro conocimiento acerca de la modernización del aparato estatal para avanzar en la consolidación de una Administración Pública eficaz, eficiente y transparente, pero sobre todo al servicio del ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, David y Ramírez Macías, José de Jesús (2000): "Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México." Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD

sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000.

Arrieche, Víctor; Makón, Marcos y Matus, Carlos (1978): BASES TEÓRICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, Asociación Venezolana de Presupuestos Público, Caracas, Venezuela.

Babino, Luis (2000): "Planificación Estratégica Situacional", en Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) (mimeo)

Del Barco Fernández-Molina, Jesús (1996): "La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, Enero/Agosto de 1996.

Delle Ville, Eduardo (1983): "Reflexiones acerca de la aplicación de la técnica del PBC en el sector público", en Revista ASAP, N° 10, octubre 1983.

Essayag, Sebastián (coordinador) (2000): "El modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino". Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000.

Ferrari, Carlos (1984): PRESUPUESTO BASE CERO. CONCEPTO Y EXPERIENCIAS, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

GAO (General Audit Office) (1997): Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, Washignton D.C.

Ginestar, Angel (1996): "Fundamentos para un sistema de inversiones públicas integrado con un sistema presupuestario.", en LECTURAS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO, vol. I, UBA/CITAF-OEA, Buenos Aires.

Guy Peters, B.(1999): LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Le Pera, Alfredo (1996): "Láminas sobre sistemas y elementos de Administración Financiera del Sector Público", en LECTURAS SOBRE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO, vol. I, UBA/CITAF-OEA, Buenos Aires.

Makón, Marcos (2000): "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional". Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000.

Makón, Marcos (1999): SISTEMAS INTEGRADOS EN AMÉRICA LATINA, ILPES.

Makón, Marcos (1997): "La refor-

ma del sistema presupuestario nacional", en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP); N° 29.

Marcel, Mario (1998): "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina. Reflexiones a partir de la experiencia chilena" en Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, N° 37, julio-agosto.

Matus, Carlos (1998): TEORÍA DEL JUEGO SOCIAL. Fondo Editorial Altadir, trabajo inédito. Caracas, Venezuela.

Matus, Carlos (1994): ADIÓS, SEÑOR PRESIDENTE. GOBERNANTES Y GOBERNADOS. Fondo Editorial Altadir, 3° edición. Caracas, Venezuela.

Matus, Carlos (1987): "Planificación, presupuestos y gerencia", en Asociación Iberoamericana de Presupuesto Público, N°20, Marzo 1988.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto (1996): EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO EN ARGENTINA.

MUNICIPALIDAD DE MORÓN (1980): MANUAL DE PRESUPUESTO EN BASE CERO.

OCDE (1997): MODERN BUDGETING.

OCDE (1995): BUDGETING FOR RESULTS.

Oficina Nacional de Presupuesto (1996): "Presupuesto Preliminar" (mimeo)

Parro, Nereo Roberto (1981): PRESUPUESTO BASE CERO, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Pyhrr, Peter (1977): PRESUPUESTO BASE CERO. MÉTODO PRÁCTICO PARA EVALUAR GASTOS, Ed. Limusa, México.

Schivndt, Enrique C. (1994): MANUAL DE PRESUPUESTO MUNICIPAL, Editorial Estudios Municipales y de Administración, Bahía Blanca.

Tesoro, José Luis (2000): "UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: antecedentes, productos y resultados", INAP, Documento N°7.

Vicepresidencia de la Nación, Secretaría para la Modernización del Estado (2000): "Plan Nacional de Modernización del Estado".

FUENTES DOCUMENTALES

Ley N°24.156/92: De Administra-

ción Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley N°24.629/96: Normas para la ejecución del presupuesto y reorganización administrativa.

Ley N°25.152/99: Regulación de la administración de los recursos públicos.

Ley N°25.401/2000: Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001

Decreto N° 2.666/92: Reglamentario de la Ley N°24.156 sobre Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Decreto N° 558/96: Reforma del Estado. Creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado.

Decreto N° 928/96: Organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional. Reforma y modernización del Estado.

Decreto N° 17/2000: Creación de la Secretaría para la Modernización del Estado.

Decreto N° 103/2001: Aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.

asap
ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA

DE
Y

\$10

Avda. Belgrano 1370 - 5° piso - (C1093AAO) Cap. Fed.

Tel./Fax: 4382-6901 / 4383-7061 / 4383-9759 - E-mail: asap@asap.org.ar