

Asociación
Argentina de
Presupuesto y
Administración
Financiera
Pública

asap

ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA

DE
Y

PRESIDENTE

Marcos Pedro Makón

VICEPRESIDENTE

José Ramón Piñeiro

SECRETARIO

Gerardo Adrián Otero

TESORERO

Ricardo Dealecsandris

VOCALÉS TITULARES

Carlos Rivière

Carlos R. Fernández

Oscar Cullotta

Eduardo A. Delle Ville

VOCALÉS SUPLENTE

Alberto Feo

María G. Rodríguez

Juan J. Permy

Eduardo A. Sogga

REVISOR DE CUENTAS TITULAR

Néstor L. Fuks

REVISOR DE CUENTAS SUPLENTE

Juan F. Strazzolini

SECRETARIO EJECUTIVO

Luis G. Babino

COMISIONES

RESPONSABLE DE LA REVISTA

ASAP

Carlos Rivière

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Fernando Martín

Cristina Bagolini

RELACIONES PROVINCIALES

Juan José Pascualetti

Adrián Centurión

CAPACITACIÓN

Moisés Lichtmajer

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

SUMARIO

Editorial	3
La Educación en la Argentina <i>"Situación y perspectivas"</i>	
• Entrevista a Emilio Tenti Fanfani.....	7
<i>"La Escuela vista de afuera"</i>	
• Por Emilio Tenti Fanfani.....	21
La evasión en el Sistema de Seguridad Social. Su evolución reciente.	
• Por Fernando Martín.....	27
La política de Compras del Estado Nacional en la Argentina. La vigencia del Compre Nacional.	
• Por Federico Poli y Gabriel Martínez	31
Control sobre el endeudamiento subnacional. La experiencias de la Argentina y Brasil en los '90.	
• Por Francisco Eggers.	41
Presupuesto participativo en la Ciudad de Bs. As. Primera experiencia en la Argentina.	
• Por Lilia Goday.....	57
Moneda e Inflación.	
• Por Adriana Amado.....	65
Tesina. Carrera de Especialización en Administración Financiera y Control del Sector Público. Vinculaciones entre las disposiciones generales del presupuesto. El artículo 20 de la Ley 24.156 y su cumplimiento.	
• Por Ezequiel Fuertes.....	83

El presupuesto por programas y el diseño organizacional.
• *Por Alejandro Brocato*..... 101

Comentario de libros.
La argumentación administrativa.
Christopher Hood y Michel Jackson.
• *Por Alejandro Brocato*..... 111

Estadísticas Fiscales..... 113

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

N°34 - Diciembre 1999

asap
ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA DE
Y

EDITORIAL

La Revista ASAP N° 34 aborda en este número una variedad de temas de actualidad que no están necesariamente vinculados a la problemática presupuestaria. La situación de la educación en la Argentina, la evasión en la seguridad social y la política de compra nacional son tratados junto a otros artículos referidos al control del endeudamiento de las provincias y municipios y una experiencia de presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires.

El sociólogo especializado en temas de educación, Emilio Tenti Fanfani, explica en un reportaje y en un artículo preparado para la Revista ASAP, sus puntos de vista acerca de la situación de la educación en la Argentina. Tenti Fanfani, investigador del CONICET y profesor de la UBA, sostiene la necesidad de ver a la escuela desde afuera para transformarla, y ofrece una visión poco optimista de la realidad que vive el sistema educativo. Durante el reportaje propuso dar libertad para innovar a la escuela pública, creando un sistema de premios e incentivos, como forma para romper con la lógica burocrática y el entramado de dificultades que enfrentaron los intentos de reforma anterior.

Fernando Martín, Subdirector Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda, publica en este número una investigación acerca de la evasión en la seguridad social, concluyendo que en términos netos entre 1996 y 1997, un millón de trabajadores no realizaron aportes al sistema previsional.

Dos economistas, Federico Poli y Gabriel Martínez, participan en esta revista con un artículo que analiza la política de compras del Estado, en donde señalan la necesidad de revitalizar el régimen de Compra Nacional. Poli y Martínez creen sin embargo que no es necesario reformular la legislación, sino impulsar un efectivo cumplimiento de las normas vigentes.

El director Provincial de Política de Financiamiento y Crédito Público de la Provincia de Buenos Aires, Francisco Eggers, presenta un trabajo que analiza el comportamiento de la deuda pública provincial y distintas propuestas de control de ese endeudamiento. El autor de este artículo sugiere que los controles se implementen a partir de reglas que limiten las decisiones de endeudamiento y una mayor transparencia de las operaciones.

Lilia Goday, abogada y partícipe del Programa de Presupuesto Participativo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, comenta en un artículo que publica este número de la Revista ASAP la experiencia realizada en Buenos Aires con esta iniciativa de Presupuesto Participativo para que la comunidad actúe en el gerenciamiento de los recursos públicos.

Adriana Amado, profesora del Departamento de Economía de la Universidad de Brasil, publica un trabajo teórico sobre la relación de la moneda y la inflación en la teoría económica. Amado procura descubrir las diferentes concepciones de la moneda y sus funciones, y como esto se manifiesta en opiniones completamente diversas sobre el origen de la inflación.

En esta edición N° 34 se publica asimismo una de las tesis del Postgrado en Administración Financiera del Sector Público que obtuvieron el máximo puntaje en su clasificación. En esta oportunidad se publica la tesis de Ezequiel Fuentes, abogado, egresado de la Universidad Nacional de la Plata, que analiza las vinculaciones entre las disposiciones generales del presupuesto y el artículo 20 de la ley 24.156.

Alejandro Brocato publica finalmente un trabajo sobre el presupuesto por programa y el diseño organizacional en el cual analiza la vinculación entre el diseño de las organizaciones en el sector público y la técnica presupuestaria. Brocato realiza asimismo en este número un comentario del libro "La argumentación administrativa" de Christopher Hood y Michael Jackson publicado por el Fondo de Cultura Económica.

Se incluye finalmente en la sección de Estadísticas Fiscales las cifras del Boletín Fiscal correspondiente a los dos primeros trimestres de 1999.

LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA

Situación y Perspectivas

ENTREVISTA A EMILIO TENTI FANFANI

INVESTIGADOR DEL CONICET. PROFESOR TITULAR DE LA UBA

Emilio Tenti Fanfani ofrece en este reportaje una visión crítica de la situación de la educación en la Argentina y de la reciente reforma. Asegura que algunos cambios sólo se dieron en los papeles, pero que la situación real de la educación continúa siendo poco satisfactoria y no advierte una perspectiva de salida más o menos rápida a esta crisis. Este sociólogo, especializado en temas de educación, señaló a la Revista de ASAP que para cambiar el sistema educativo en la Argentina es necesario crear consensos básicos, y que se trate a este problema como una política de Estado. Tenti Fanfani propone además un camino distinto para resolver el tema educativo. Dice que una reforma no se puede decretar, y que para romper con el entramado cultural y de regulaciones que atan al sistema educativo habría que dar libertad para innovar a la educación pública, y desarrollar un nuevo sistema de premios y estímulos a quienes logren metas superadoras. Al mismo tiempo habría que orientar más y mejores recursos pedagógicos hacia quienes más los necesitan.

Tenti Fanfani: La situación de la educación en la Argentina se puede comenzar a entender a partir de tres datos : Entre los años '80 y '95, la matrícula en educación básica aumentó 65% ; el número de maestros aumentó 55%, más o menos acompañando la cantidad de alumnos ; y el presupuesto aumentó 13%. Es decir, el sistema tendió al crecimiento cuantitativo permanente.

En la década de los '80 tuvimos problemas de crisis económica, de caída del producto bruto, del PIB per capita, pérdida de civilidad, de vidas humanas, etc.. Pero si miramos la cifra de los censos, vemos que la cantidad de alumnos matriculados aumenta, en espe-

cial en la franja de los más pequeños y en la de los adolescentes.

La educación se masificó en la edad más temprana de la vida, y después de los 12 años. En los '80, ya teníamos una tasa de cobertura muy elevada, arriba del 90%, en los chicos de 6 a 12 años. Es decir, creció la matrícula en el nivel inicial y en el secundario.

Esta masificación ha producido un efecto devastador. Yo digo que ha sido más "reformadora la señora demografía que la señora Decibe". La masificación ha provocado una serie de transformaciones en la relación profesor alumno, en el modo de enseñar y de evaluar, etc. En las universidades

tenemos un titular de cátedra con 1000 alumnos, quién a su vez tiene 10 adjuntos, 30 jefes de trabajos prácticos, etc.. Cuando yo era alumno universitario, el profesor me conocía por el nombre y apellido, me evaluaba personalmente, en forma oral y con un bolillero. Hoy todos estos procesos transcurren en forma diferente, pero el cambio no obedeció a ningún plan de reforma. Han sido desarrollos impuestos por la misma masificación de la escolaridad.

ASAP: ¿Que tipos de problemas enfrenta el sistema educativo a causa de este proceso de extensión de la escuela ?

Tenti Fanfani: Hay dos tipos de problemas en la Argentina. A pesar de este desarrollo cuantitativo, el desarrollo es desigual: tenemos chicos de preescolar y adolescentes desescolarizados, que son chicos que vienen de sectores sociales desfavorecidos. Tenemos problemas de equidad en el acceso y permanencia en el sistema.

LOS QUE ESTÁN Y LOS QUE NO ESTÁN

Es decir, tenemos problemas con quienes no están en la escuela. Esto es grave, en especial en la franja de los adolescentes, de los 14 a 19 años, que no están en la escuela y no trabajan. Se trata de una cantidad considerable de jóvenes que viven situaciones de riesgo y que además constituyen una preocupación para el conjunto de la sociedad. Los intendentes saben que los chicos en la calle son un problema. La calle es el peor lugar

para los chicos. Existen riesgos como la delincuencia, la droga, la violencia, que cuando se juntan con la pobreza conforman una configuración explosiva. Estos sectores son los que menos posibilidades de emplearse tienen y que más necesitan de un empleo. Es un círculo vicioso. Allí los índices de desempleo son los más elevados.

LA CALIDAD

Pero junto con la exclusión social y escolar, tenemos que resolver los problemas de calidad que son los problemas que se plantean en los países desarrollados. Aquí en la Argentina se ha planteado el problema de la calidad en forma incipiente. No hay todavía una gran conciencia social sobre esto. A pesar de todo, están los operativos del ministerio de Educación, los censos, etc.. Ahora, a todos los chicos que van a quinto año, se les aplica una prueba de lengua y de matemáticas. Además están los operativos con muestras que van dando una imagen de qué y cuanto aprenden los niños argentinos.

Es una preocupación interesante. Antes las autoridades se preocupaban porque hubiera escuelas, hubiera bancos, que pasaran de grado. Ahora la pregunta que se hacen los países que han logrado ciertos niveles de escolaridad es, ¿ que aprenden los chicos ?, ¿qué sentido tiene para ellos lo que se aprende en la escuela ?, ¿ para la economía ?, ¿ para su inserción laboral ?.

Sabemos que existen fuertes diferencias en los aprendizajes. Así como hay diferencias en la probabilidad de estar

escolarizados y de permanecer en la escuela, las desigualdades sociales se expresan también en desigualdades en el rendimiento, en el aprendizaje. Hay una fuerte asociación entre los promedios que obtienen los alumnos en matemáticas y lengua y el origen social de los chicos. Es un fenómeno que se observa aquí y en el mundo capitalista desarrollado. Es una cuestión de diferencia significativa en las probabilidades de aprendizaje.

ASAP: ¿Cuánto más alto es el nivel de ingreso, más alto es el nivel de aprendizaje ?.

Tenti Fanfani: Las diferencias sociales son las que están determinando el rendimiento, más que el carácter público o privado del colegio. Los colegios que atienden a sectores populares, independientemente de su dependencia, tienen rendimientos promedio más bajos.

ASAP: ¿ Qué se puede hacer con estos dos tipos de problemas ?.

Tenti Fanfani: Por un lado creo que hay que ampliar la cobertura. Ampliar la capacidad de retención del adolescente en la escuela. Porque no es que no va. Fue a la escuela y la abandonó.

ASAP: ¿Que quiere decir esto en concreto ?

Tenti Fanfani: Que el lugar de los adolescentes es la escuela, que el tiempo de la adolescencia y la juventud es un tiempo de inversión en formación y desarrollo personal y social, que las nuevas generaciones de

argentinos tienen que estar más tiempo en la educación formal. Por lo general, todos tienen experiencia de escolarización, pero sucede que algunos abandonan antes de haber desarrollado niveles básicos de aprendizaje, esos que se necesitan para aprender durante toda la vida. No hay que olvidar que a partir de la reforma educativa vigente se prolongó dos años la escolaridad obligatoria, la cual ahora llega hasta el 9º año. Todavía la Argentina no ha cumplido con esta meta legal.

ASAP: ¿Para mantener los adolescentes solo hace falta hacerlo obligatorio ?.

Tenti Fanfani: No. La matrícula secundaria venía aumentando antes de la sanción de la ley. La norma vino a sancionar una demanda de la sociedad. El sistema educativo tiene dos tareas pendientes: escolarizar a todos los adolescentes y hacer que esta experiencia tenga un sentido para ellos.

Muchas veces no tiene sentido ni para los chicos de clase media. Lo que pasa es que ese adolescente tiene una familia, que le dice "aunque no te guste, vos vas a ir a la escuela igual". Es una imposición familiar. En los sectores en donde, por diversos motivos, no existe esta contención familiar, la probabilidad del abandono es muy elevada.

LA RETENCIÓN ESCOLAR DEBE SER UN OBJETIVO BÁSICO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PROGRESISTA.

ASAP: ¿Retener a estos adolescentes

es parte de la política educativa, o es un tema que tiene que ver con la política social del Estado ?.

Tenti Fanfani : No tiene que ver solo con la educación. Esquemmatizando, diría que hay un 50% de factores extraescolares y un 50% de factores escolares. El hecho de construir una oferta educativa más adecuada a los intereses, necesidades y condiciones de vida de los chicos, resuelve la mitad del problemas. La otra mitad es un problema económico y social más general. Por eso me parecen acertadas las medidas dirigidas a sostener económicamente a la familia y a los chicos con becas para que puedan seguir estudiando.

El adolescente es un sujeto que tiene necesidades económicas y que necesita ejercer de adolescente. Tiene que tener plata en el bolsillo. Tiene que ejercer de novio o de novia. Para ellos el dinero es importante. Para muchos de ellos tiene más significado trabajar y ganar 50 pesos en un mercado de frutas o como empleadas domésticas que estudiar la guerra del Peloponeso.

Por eso la escolarización significativa de los adolescentes y jóvenes es un objetivo que trasciende la política educativa. Creo que se trata de un objetivo básico de una política pública progresista orientada por un criterio claro de justicia social. No se achicarán las diferencias educativas si al mismo tiempo no se acortan distancias en el campo de la distribución de bienes materiales y simbólicos en la sociedad.

ASAP : ¿Las becas son un buen sistema para resolver el problema económico ?.

Tenti Fanfani : Creo que es una ayuda directa y eficaz. Es lo más que se puede hacer desde el sistema educativo. Habría que hacer, en todo caso, política social de apoyo a la familia. Existen experiencias muy interesantes en Brasil, la "borsa escola", que es un subsidio a la familia instrumentado para tratar de garantizar las condiciones de escolaridad de los chicos. Si el chico no come, vive en un hogar conflictivo, en una pieza con otros 10 chicos, por más escuela de mármol y maestros bien pagados que tenga, no se resuelve el problema educativo. Tenemos que actuar por el lado de la demanda.

ASAP : ¿ Existe en este aspecto alguna experiencia en la Argentina ?.

Tenti Fanfani : Está el Plan Social Educativo que administra el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con un préstamo del BID y el programa de becas para el primer año del nivel polimodal del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Son dos modelos distintos. El de la provincia de Buenos Aires se financia con fondos propios y los criterios técnicos de selección y admisión son diferentes.

Lo que sucede es que la escuela secundaria no fue hecha para los chicos de las clases populares. Los colegios secundarios, en su origen fueron pensados para la formación de las élites. Accedían a esta enseñanza los sectores medios o medios altos de las ciudades. De hecho la mayoría de

los secundarios están ubicados en los centros urbanos. Los chicos de los alrededores, de los barrios populares, cuando terminan la primaria, tienen que "irse al centro". Esto de "irse al centro" implica un cambio de ambiente cultural muchas veces problemático para los chicos de los sectores populares. En el colegio ya no está la maestra o el maestro protector de la primaria y las reglas del juego escolar son distintas y muchas veces alejada de la propia experiencia anterior del adolescente.

ASAP : ¿Eso todavía sigue siendo así?

Tenti Fanfani : Si. El abandono es muy frecuente en esa etapa de la escolaridad. En el 1°, 2° año en las provincias se cae el 30% de la matrícula. Es un choque cultural, no se halla el chico, y la escuela secundaria tiene menos contemplaciones. La cultura de la selección reemplaza muchas veces a la de la contención. En la escuela primaria hay toda una cultura de que al chico hay que retenerlo, hay que llevarlo, ayudarlo. La maestra es una especie de mamá, en cambio el secundario está organizado por materias, demasiadas materias. El alumno no tiene un punto de referencia. El profesor es el profesor de una disciplina, y el alumno es "un alumno de" (matemáticas, lengua, historia, etc.) no es un chico, una persona con una identidad integral.

ASAP : ¿Esta es una de las razones de la creación del polimodal ?.

Tenti Fanfani : El motivo de la reforma del CBC, entre otras cosas, es armar un ciclo de nueve años en lugar de siete,

integrado en tres períodos de tres, para romper con la discontinuidad entre la primaria y la secundaria que, según algunos, es la causa de muchos fracasos de los chicos. También se reduce la cantidad de materias y se trabaja por áreas para no tener un fraccionamiento del conocimiento. Se integra el conocimiento y se lo relaciona con los problemas cotidianos.

ASAP : ¿Se advierten avances con esta reforma ?

■ REFORMA EN LOS PAPELES

Tenti Fanfani : Han habido avances. Esta ha sido una reforma progresista en los papeles. De ahí a que los nuevos contenidos que están en los papeles entren a formar parte de la cabeza y el aula del maestro, lleva un tiempo.

ASAP : La impresión que tiene mucha gente es que este tipo de reforma lo único que ha logrado es volver a bajar el nivel de calidad de la enseñanza.

Tenti Fanfani : Esa fue una de las preocupaciones porque en esta franja, la de los adolescentes, se ha logrado bajar la deserción, pero a costa de la calidad. Esta es una de las sospechas. Cuando tengamos las pruebas de evaluación de calidad, podremos ir más allá de la sospecha y ver como van evolucionando los resultados. Esto es importante, porque en la Argentina hay una cultura muy reacia al dato empírico. No hay una tradición empírica, de análisis. Se ha hecho un uso casi nulo de todos los datos que tiene el Ministerio de Educación desde 1993. Ninguna organización académica

del país, nadie, ha pedido esa información para hacer análisis.

ASAP : Un tema prioritario era retener a los chicos. Y con respecto a la calidad, ¿qué se hace?

Tenti Fanfani : Para mí hay un factor clave que es el recurso humano. La educación es un servicio personal, intensivo en fuerza de trabajo. No hay una máquina de aprender. La educación es un servicio que se hace de persona a persona. Se puede introducir la computadora, la tecnología, libros, pero el factor clave que incide sobre la calidad es una buena escuela, donde hay buenos alumnos y buenos maestros. Cuando se afirma que "el 4° b es mejor que el 4° c", no es por el edificio, es la maestra. La calidad del recurso humano es la determinante. Este es el gran desafío que tenemos en la Argentina. Hay una gran cantidad de aspectos que pasan por la calidad, pero todas pasan por el maestro : el método, los contenidos, etc..

FORMACIÓN, SALARIOS DOCENTES Y CONDICIONES DE TRABAJO

ASAP : ¿Hasta qué punto están actualizados los contenidos ?

Tenti Fanfani : Los contenidos están actualizados en el papel. En los papeles hay una renovación, pero todavía no está en la cabeza de los maestros. Yo creo que para mejorar la calidad hay que atacar el tema fundamental docente, que no es solo un tema salarial. Hay tres problemas que vamos a tener que atacar al mismo tiempo.

Hay maestros que son realmente seres sacrificados, que dan tanto que cualquier sueldo sería poco. Pero hay algunos que no se merecen ni los 300 pesos que reciben. El deterioro material, la caída del prestigio, la caída de las condiciones de trabajo, de salario, son terribles. Yo digo que si mañana triplico el salario de los maestros, eso no me triplica la calidad de la educación. No hay una relación directamente proporcional entre los salarios de los maestros y calidad de los aprendizajes de los niños. También hay que capacitar. Ahora, supongamos que creamos una carrera, "licenciado en educación básica" con cinco años de estudio. ¿No va a ir nadie? ¿Quién va a hacer ese esfuerzo para ganar 300 pesos? No es sólo un problema de formación y no es sólo un problema de salario.

Está también la tercera pata, que son las condiciones de trabajo. Salario y condiciones de trabajo. En esto últimos seguimos muy obsoletos. Hoy solo hay tres peldaños en la carrera del maestro: maestro de grado, director y supervisor. Hay que redefinir la división del trabajo pedagógico y crear otras figuras, el asesor de matemática, lengua, administración escolar, productor de textos y materiales pedagógicos, etc.. Y que los ascensos tengan que ver con la calificación y el rendimiento en el trabajo.

Mejorar el salario, la formación y las condiciones de trabajo: hay que hacer las tres cosas al mismo tiempo porque es muy grande el deterioro. Lo que han perdido los docentes en salarios lo han ganado en lo que ellos llaman conquistas : las vacaciones, los permisos, el no ser objeto de evaluación, etc.

Un director de escuela privada elige su personal y él también es elegido. En el sector público hay una rigidez terrible.

Hay que buscar nuevas maneras. Que los directores concursen para las escuelas. Doy siempre el ejemplo de Mina Gerais, en Brasil. Allí los candidatos se presentan como tales en una escuela determinada. La secretaria de educación del municipio preselecciona una terna. Ellos tienen que presentar un proyecto de trabajo ante la comunidad educativa del colegio. Hacen una especie de "campana electoral" y son votados por los padres, los docentes y los alumnos mayores de 16 años. El director es elegido por cuatro años y gobierna con un consejo colegiado de alumnos, padres de familia y profesores. Esto genera otro modelo de gestión, más participativo y más identificado con la institución.

ASAP : ¿Que evaluación tiene de la última reforma educativa ?

Tenti Fanfani : Fue una reforma muy ambiciosa en sus propósitos. Quisieron hacer tantas cosas en tan poco tiempo y con escasos recursos económicos y políticos (bajo grado de consenso en la comunidad docente). Creo que existió una desproporción entre los objetivos y los recursos. Se propuso innovar en diversos frentes: quisieron cambiar la estructura de niveles, el modelo de gestión y administración, los contenidos y los métodos, la formación docente, y otras dimensiones relevantes del sistema, todo junto. Con poca plata (menos que la que determinó la propia Ley Federal de Educación), poco tiempo y al final con pocos recursos políticos. La reforma

tubo un déficit de consenso. Fue integral en los papeles. Pero el sistema educativo tiene mucha capacidad para simular, "hacer como que...". Cambio los contenidos, digo que estoy actualizado, entonces en lugar de disciplina digo "convivencia", en lugar de enseñar, que "construyo conocimientos", etc.. Cambio el lenguaje, adopto una jerga, mientras que las cosas se siguen haciendo de la misma manera. En el aula, en el modo de hacer las cosas, no se hizo la reforma. Ahora, como el sistema es tan amplio, tan masivo, no sé si una reforma se puede decretar. Uno puede ofrecer elementos estructurales, ofrecer recursos, pero ¿decretarla ? : que hay que enseñar a los chicos el gusto por la lectura, u otros temas de este tenor, ¿Un cambio en la relación con el lenguaje lo puede hacer un ministro por decreto ? . Los sistemas son tan complejos que las políticas ahora van a tener que ser más políticas de inducción, de aliento y de apoyo directo y significativo a los más excluidos.

ASAP : El camino entonces no es proponer en muy corto plazo una gran cantidad de objetivos, sino generar políticas de más largo plazo que vayan en la dirección que uno va persiguiendo. ¿ Que chances existen de que ocurra esto en la Argentina ?

RECURSOS POLÍTICOS Y POLÍTICA DE ESTADO

Tenti Fanfani : De eso es lo que hablábamos, del concepto que circula ahora por América Latina, de hacer políticas de Estado. Quiere decir una política que se basa en un consenso de los grandes actores acerca de objetivos y metas. La meta es un

objetivo cuantificado : decimos, vamos a aumentar en tal proporción la cantidad de adolescentes que terminan la escuela media. Cosas concretas, puestas en el tiempo, con cierta visión de estrategias para llegar a algo. Porque producir innovaciones requiere tiempo, y el tiempo es un recurso político que no está dado, sino que se tiene que conquistar.

ASAP : Por ejemplo ¿cómo se hace para cambiar en dos o tres años la capacidad y calificación de los docentes para llevar adelante esa reforma ?

Tenti Fanfani : Imposible. Con la última reforma se ofreció una gran cantidad de cursos, talleres, seminarios, jornadas, capacitación, actualización, perfeccionamiento, reconversión, etc. ¿Se puede cambiar una mentalidad, una actitud, una formación cultural, mediante una oferta tan inconexa de "actividades" masivas de capacitación? Me pregunto si efectivamente disponemos de esos miles de formadores aptos para llevar a cabo estas actividades de capacitación. No nos olvidemos que estamos hablando de grandes cifras, de cientos de miles de maestros y profesores. No sería más conveniente pensar en la formación de masas críticas dotadas de un nuevo profesionalismo. La formación es una actividad compleja que insume recursos y lleva tiempo. De alguna manera habrá que pensar en un programa por etapas: primero lo primero: formar una élite de excelencia, la cual funcionará como elemento multiplicador, etc. etc. Porque no empezamos generando centros de excelencia por región del país. Tomar el mejor instituto

de formación docente que hay, y crear allí un núcleo de excelencia, combinado con una especie de SINAPA para docentes. Ahí vamos a formar una élite de profesores de las matemáticas o las lenguas. Los vamos a incorporar en el sistema educativo con una categoría especial, obviamente con un salario por encima de los 300 pesos.... Tengo que crear un lugar, generar una reforma en la administración, ponerlo como levadura dentro del sistema. Esto lleva tiempo. En síntesis, más que una oferta masiva de "capacitación y actualización" se requiere una profunda reforma intelectual y moral de la profesión docente, en el sentido más integral de esta expresión.

ASAP : ¿Cuales son las chances de que surja esta perspectiva ?. Consensuar una política de Estado para la educación, o avanzar por otro camino.

LIBERTAD PARA INNOVAR

Tenti Fanfani: Otra gente propone otra estrategia. Dicen : "esto ya no se puede transformar. Demos libertad para innovar, y apoyemos a los que quieren cambiar". Hagamos autonomía de las instituciones. Hay amigos que están planteando esto. El Estado subsidia una parte importante de la educación privada, le da el 100% del subsidio para salarios, y le deja hacer lo que quiere. En cambio a la escuela pública la tiene totalmente controlada. Para que el director de una escuela pública decida sacar a los chicos a dar una vuelta para ver el museo de la esquina, tiene que pedir un permiso al supervisor, etc. El privado, en cambio, hace lo que quiere :

contrata a los maestros que quiere, tiene un grado de autonomía impresionante. Entonces, la estrategia es: libertad para innovar. Romper con la lógica burocrática.

Habría también un sistema de premios y estímulos. Entonces, los que tienen mayor capacidad de innovación, los que logren mejores resultados en rendimiento de matemática, gusto por la lectura de los chicos, tengan proyectos interesantes, etc, el Estado los financia. En aquellas escuelas más pobres, que ni siquiera tienen posibilidades de generar un proyecto, interviene el Estado en forma directa, mediante recursos especiales y significativos.

En síntesis, pienso que hay que desplegar una política educativa plural, no monolítica y homogénea, sino inteligente y sensible a las diferencias. Los problemas a resolver son diversos. Los objetivos son los mismos: reducir la disparidad en la distribución de conocimientos. Las estrategias tienen que ser diferentes. La política educativa del futuro debe saber combinar intervenciones "duras" de apoyo y orientación a los más débiles (los excluidos) con intervenciones "flexibles" de estímulo y aliento a la innovación y al mejoramiento (premios y castigos, recursos concursados, etc.) allí donde existen las condiciones básicas para el despliegue de la iniciativa y la autonomía.

ASAP : ¿Por ejemplo, en la Capital Federal habría que dar total autonomía ?

Tenti Fanfani : Pero en el Chaco, Formosa, capacito a la gente para que hagan

proyectos. Porque allí tenemos directores que probablemente no estén en condiciones de diseñar un proyecto de intervención, es decir, definir objetivos, transformarlos en metas, calcular costos, ponerlos en un cronograma, etc. En estos casos se requieren intervenciones fuertes en materia de recursos financieros, fortalecimiento de capacidades, etc.

ASAP : ¿Qué grado de desarrollo tiene la propuesta liberal, que dicen que hay que subsidiar a la demanda?

Tenti Fanfani : Eso no existe como solución masiva para la educación básica en ningún país desarrollado. Las evaluaciones de experiencias hechas en Gran Bretaña, Nueva Zelanda, etc. de modelos de financiamiento que se orientan hacia esa dirección señalan que las mismas no han mejorado la calidad de los aprendizajes y han acentuado el proceso de conformación de un sistema educativo fragmentado y clasista.

ASAP : ¿ Puede ser útil para una universidad ?

Tenti Fanfani . Yo por principio, y no es que tenga un rechazo ideológico, lo veo como inviable. En todo caso, habrá que transparentar el actual sistema de financiamiento. Porque en teoría al menos se financia en función de la cantidad de alumnos que tiene cada escuela. Quizás hoy hay cosas medio opacas, y habría que transparentarlas al máximo. En Misiones, por ejemplo, existen los "alumnos fantasmitas", es decir, alumnos que sólo existen en los registros escolares. Son alumnos "inventados" que sólo existen para

justificar cargos de maestros, o para que no cierren la escuela o un grado. Aquí hay también algunas perversiones burocráticas. Algunos señores creen que el sistema educativo es una fuente de trabajo. Que la principal razón de ser del sistema educativo es generar empleo para los maestros. No, esto no es así. Ellos son "un medio para...". Bueno, de hecho hay que financiar en función de la cantidad de alumnos. Controlemos si hay trampas, si no hay transparencia, porque en la Argentina no se sabe ni cuantos maestros tenemos.

ASAP : ¿ De las propuestas que señaló cual es la más adecuada?

PRIORIDAD DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Tenti Fanfani : Hay que combinar liberación de iniciativas, dar autonomías, con apoyo a quienes no tienen siquiera capacidad para generar iniciativas. Hay instituciones tan pobres, tan débiles, que ni siquiera están en condiciones de generar proyectos e ideas. Allí hay que formar y capacitar en gestión en administración, y formar a la gente. Es gente que ni siquiera se entera que existen fondos concursados.

Dos políticas, una más directiva, en donde hay más carencias. Y una más flexible, más de incitación, de inducción, de estímulo, donde hay capacidades.

ASAP : ¿Y qué sucede con la parte de la política de Estado?

Tenti Fanfani : Están las cuestiones estructurales. Entonces, vamos a decidir como hacer dos cosas. Por ejemplo, los 3,9% o 4 puntos del PBI que este país gasta en educación hay que aumentarlos. Podemos llegar a 6 puntos. Hoy hacemos ajuste en la inversión en capital humano. Algo de eso pasó con la Ley Federal de Educación, cuyas previsiones presupuestarias no se cumplieron. Por otro lado hay que ver si la política educativa deja de ser una rueda suelta, o va a ser un capítulo central de las políticas públicas de desarrollo con equidad. Si va a interesar al ministro de Economía, o si va a ser solo un tema del ministro de Educación. Cuando vea que de política educativa se interesa también el ministro de Economía, entonces empezaré a creer que la educación tiene prioridad en la agenda política nacional.

Hoy el ministro de Educación tiene que ir a "seducir", a convencer al ministro de Economía para que le asigne el presupuesto. Esto no tendría que ser así. ¿No se dice que el conocimiento es un recurso estratégico fundamental para la riqueza de las naciones?. Entonces tendría que ser un tema del ministro de Economía. Pero esto yo no lo veo en la Argentina. Están más preocupados por el tema de la eficiencia : "estamos gastando mucho y mal", etc. Efectivamente, existe la ineficiencia y es necesario gastar bien. Pero hay que hacer las dos cosas al mismo tiempo: gastar más y mejor .

ASAP : Usted dice que ninguna reforma educativa resolverá el problema del trabajo. Tenemos en algunos países, como Alemania y Japón, en donde tienen escuelas

técnicas de nivel secundaria, muy direccionadas a la salida laboral, en donde los chicos hacen algún tipo de pasantías en las empresas, y trabajan al mismo tiempo que estudian. Las empresas hacen una suerte de *padrinazgo* de la educación técnica. Son mecanismos que estos países han desarrollado para acompañar la educación. Aquí en algún momento se desarrollaron los institutos técnicos, que hoy casi no tienen la relevancia anterior. Teniendo en cuenta estas experiencias, ¿que se podría hacer?. ¿Que tipo de educación deben recibir los chicos en la escuela secundaria para ayudar a su inserción laboral?.

■ TRABAJO Y EDUCACIÓN

Tenti Fanfani : En primer lugar, si hay desempleo en la Argentina no es por falta de educación. Hace poco tuve una entrevista en Mendoza con empresarios. Les pregunto, ¿ustedes creen que existen problemas de calificación de la fuerza de trabajo mendocina que obstaculizan las inversiones de los empresarios? La respuesta fue negativa. Si no hay más inversión y producción es porque existen déficit en otros tipos de capital..... La gente calificada sobra. Si hay desempleo no es porque no hay gente calificada. Puede haber déficit en ciertos oficios, en algunas especialidades. Pero en general no. Hay gente altamente calificada sin empleo. No se puede recargar el grueso del problema del desempleo sobre el sistema educativo. Por la magnitud que tiene. Estamos hablando del 17% de la población económicamente activa en situación de desempleo total, a lo que se agrega un porcentaje semejante de subempleo, es decir,

de agentes que trabajan menos de lo que desean y necesitan. Hay provincias en donde la tasa de desempleo es más alta entre los universitarios que entre los que tienen nivel secundario completo.

ASAP : Pero tiene que haber una relación entre el sistema educativo y la actividad productiva.

Tenti Fanfani : Aquí la tendencia y en todo el mundo, ha sido privilegiar la formación general básica. Postergar en la medida de lo posible la especialización. ¿Qué busca un empleador?. Busca una persona inteligente. No alguien que sepa justo manejar la máquina que importó. No va a encontrar nunca esa persona. No se puede formar a la gente en función exacta de la técnica que está usando esa empresa. Eso va cambiando a un ritmo distinto que lo que tarda cada carrera y la formación de la gente. Se privilegia la gente con capacidad para aprender. Gente que tiene una formación matemática, que domina una lógica y cálculo básicos y que es capaz de manejar el lenguaje, capacidad para relacionarse con los demás, etc.. La mayoría de los trabajos modernos suponen relaciones interpersonales lo que requiere manejar competencias comunicativas. Hasta los trabajos industriales ya no se realizan en forma individual, con una herramienta y una materia prima. Ahora se trabaja en equipo. Casi todo se vuelve ahora relación interpersonal. Lo que genera ahora mayor empleo son los servicios: salud, educación, turismo, esparcimiento, etc. Quizás si yo tengo un restorán, prefiero

tener una persona que entiende, que tiene lógica, que tiene desarrollo de cálculo matemático, que tiene buen lenguaje, capacidad de comunicación. Yo después le enseño a servir la mesa. La adecuación al puesto de trabajo, esa inversión, la tiene que hacer la empresa. El sistema educativo debe proveerle una materia prima fuerte. Una sólida formación básica. Por eso en Europa dicen que la mejor educación para el trabajo es una sólida formación general.

ASAP : En la educación argentina siempre existió esa idea.

Tenti Fanfani : En las empresas preferían a un bachiller que uno de una escuela técnica. Quizás este maneja un torno anticuado, pero no podía ni hablar. Por ahí un bachiller que era medio inútil con un torno, tenía capacidad para aprender más rápido, adecuarse más rápido a lo que tenía que aprender. Conozco un ejemplo de México, con un ingeniero eléctrico argentino. Ganó un concurso para trabajar en una empresa robotizada teniendo una sólida formación básica frente a otros candidatos especializados en ingeniería electrónica. De todas maneras, la empresa tenía previsto enviar al personal técnico a hacer un curso para manejar las máquinas. El ingeniero eléctrico argentino tenía mayor capacidad de aprender que los ingenieros electrónicos mexicanos que se presentaron al concurso. Los empresarios están buscando este tipo de gente.

Pero este es también el drama argentino. Estamos sacando chicos que terminan el secundario que no saben leer ni escribir. Esa es la primera competencia para el trabajo desde mi punto de vista. La competencia comunicacional. Y lo grave es que hasta se pueden licenciar sin saber leer ni escribir. Yo me pregunto, ¿qué es un buen sociólogo? Es un tipo que sabe leer y escribir y sabe sumar y multiplicar. Maneja el cálculo, la estadística y sabe pensar, relacionar y escribir. Ese tipo tiene éxito. Todos buscamos a esos jóvenes graduados que manejan estas competencias.

ASAP : ¿Si habría que dar una definición diría que habría que insistir con una formación de tipo universal ?.

Tenti Fanfani : Básica, universalista, que no excluye la competencia técnica específica.

ASAP : Está también la recomendación de Borges : que la escuela debería enseñar a leer los diarios, y ahora habría que agregar a ver la televisión. Pero aquí hay una contradicción. Porque la educación no es lo mismo que ver televisión. Son dos cosas contrapuestas. O estudiar o ver televisión. ¿Cual es el sentido de estos dos conceptos ?

Tenti Fanfani : Sucede que la institución educativa, como organización, nace antes que la televisión. Los maestros ven la televisión como el enemigo, como la antítesis, como el no conocimiento. El televisor es como el antilibro. Yo creo que hay que pensar en otros términos. Las

escuelas tendrían que enseñar a los chicos a ver televisión, en todo el sentido de la palabra, como ciudadano. Tomar distancia crítica. Enseñar a los chicos como se hace, como se hace un programa, que hay detrás de las bambalinas. Me acuerdo de una directora, que hablando de estos temas, me pregunta : "Me han invitado al programa de Georgina Barbarrosa, para ir a ver el programa. No se que hacer". Me preguntaba como si la hubieran invitado a un entierro, a un cabaret. ¿Que hago ?. Mire - respondí -, depende, si usted lleva a los chicos a cholelear para que le pidan autógrafos a los actores, es una estupidez. Ahora, es también una oportunidad extraordinaria para que los chicos vean como funciona la TV. Pero hay que prepararlos un poquito. Vamos a ver como se hace un programa de TV. La reflexión desmistifica, contribuye a generar un ciudadano culto, en condiciones de aprovechar las extraordinarias ventajas de los medios masivos de comunicación, sin constituirse en presa fácil, en simple consumidor pasivo de lo que los medios

ofrecen. Mostrarle a los niños lo que hay detrás, la cocina de la TV puede tener un gran efecto pedagógico. Igual es mostrar como se hace un diario.

■ LOS DESAFÍOS

Las tres grandes transformaciones de la sociedad contemporánea, la económico-social, la política y la cultural, constituyen los grandes desafíos de la educación escolar. Pero la escuela es muy antigua y responde a un mundo sin televisión, con una familia distinta, con un sistema productivo típico del primer capitalismo industrial, etc.. El docente todavía espera el niño ideal. La escuela sigue añorando ese mundo. Hay que construir una nueva escuela para este mundo que vivimos. El trabajo de hoy es autónomo en gran medida, es necesaria la iniciativa, la creatividad. El cálculo de probabilidades es fundamental. Los que hacen la escuela forman un mundo cerrado, denso, con su jerga y su lenguaje. Para cambiarla, a la escuela hay que mirarla no solo de adentro, sino también "de afuera".

LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA

LA ESCUELA VISTA DE AFUERA

EMILIO TENTI FANFANI

INVESTIGADOR DEL CONICET

PROFESOR TITULAR DE LA UBA

AMPLIAR LA MIRADA DE LA ESCUELA

El mundo de la escuela es tan extendido, tan denso y tiene tanta historia que se ha vuelto un ámbito de vida cerrado y autosuficiente. Pero, paradójicamente, el tamaño material de ese campo social contrasta con su relativa insignificancia como objeto de reflexión. En efecto, no es un gran tema de debate intelectual, no atrae a los personajes de la ciencia y la cultura más reconocidos en la academia y la sociedad. El discurso sobre la educación, en especial aquel que pretende cierta cientificidad, es demasiado "educacionista" y relativamente indiferente a los debates y avances que se registran en el ancho y dinámico campo de las ciencias humanas. Por eso predomina una visión estrecha de las cosas de la escuela, demasiado a menudo incapaz de analizarlas en relación con las grandes transformaciones que acontecen en otras dimensiones de la vida social tales como el desarrollo científico tecnológico, el trabajo y la producción, la política y la cultura en general.

¿Cuáles son los grandes temas donde la cuestión escolar encuentra su razón de-ser y su sentido? En términos analíticos estos son tres: a) el de la producción, el trabajo y la justicia; b) el de la libertad y la política y c) el de la construcción de la subjetividad y el

sentido en las sociedades contemporáneas. En un primer momento proponemos un esquema interpretativo del contenido de cada uno de estos ejes de transformación social, luego tomaremos posición acerca de algunas "soluciones" que se ofrecen en el campo de la política educativa nacional.

DESIGUALDADES SOCIALES Y ESCOLARES

En esta última década del siglo la Argentina es una sociedad cada vez más rica y más desigual. Grupos significativos de la población son excluidos del trabajo y del acceso a bienes básicos para la reproducción de la vida. Este es el contexto que rodea y atraviesa la tarea de la escuela. Allí se manifiesta la pobreza en dos formas básicas. Por una parte la pobreza está en los niños y sus familias. Por la otra está en la propia oferta escolar. Tres cifras bastan para hacerse una idea del empobrecimiento de la escuela. Entre 1980 y 1995 el número de alumnos en la educación básica creció un 65%, el número de maestros lo hizo en un 55% mientras el gasto público en educación solo subió un 13%. Pero el sistema educativo tiene una gran capacidad de mantener ciertas apariencias, en parte porque las familias (con aranceles, cuotas a la cooperadora, aportes en trabajo, etc.) y muchos maestros (inversiones en

capacitación, materiales didácticos, etc.), aumentaron sus contribuciones directas al sistema educativo nacional, en un monto todavía no calculado.

El deterioro lento y casi imperceptible de la escuela de las mayorías hará pobre a las clases populares y medias argentinas, sin que ellas se den cuenta. Las escuelas de las mayorías van perdiendo calidad como la gente pierde el pelo: sin estridencias, pero sin pausa. Los títulos se distribuyen cada vez en mayor cantidad pero ya no garantizan un conocimiento equivalente de sus portadores.

En polos extremos de la estructura social encontramos, por un lado, a los grupos más privilegiados, que son capaces de asegurar su propia reproducción social enviando a sus hijos a instituciones educativas elitistas "de excelencia". En cambio, para los más pobres no hay "buena escuela" que alcance. En otras palabras, se requiere un mínimo de igualdad social para garantizar la igualdad de oportunidades en la escuela, y éste es un objetivo que excede a cualquier política educativa.

La fragmentación social de la oferta escolar, de no mediar correcciones fuertes, tiende a reproducir la segmentación del mercado de trabajo. Mientras en la cúspide se ubica una minoría de empleos modernos que demandan una "nueva" fuerza de trabajo dotada de una serie de características tales como creatividad, capacidad de aprendizaje permanente, iniciativa, facilidad comunicacional, predisposición para trabajar en grupo, asumir responsabilidades y tomar

decisiones en forma autónoma con bajo nivel de supervisión, habilidad para argumentar, negociar, establecer alianzas, administrar conflictos, etc. en la base de la pirámide ocupacional se encuentra la mayoría de los puestos de trabajo, los cuales están ocupados por sujetos con perfiles de conocimientos y actitudes más bien tradicionales, que conformaban el curriculum de la vieja educación básica argentina.

Ninguna reforma escolar resolverá el problema contemporáneo del trabajo. Pero una actualización de contenidos y estrategias pedagógicas puede tener un efecto constructivo, al mismo tiempo que garantizaría una mejora de la igualdad de oportunidades de las clases menos privilegiadas de acceder a los puestos de trabajo más valiosos de la sociedad.

■ DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

La política se está convirtiendo en un espacio de juego cerrado. La crisis de la política es también una crisis de la relación de representación. El lenguaje de los representantes es un lenguaje hermético, un doble lenguaje: para adentro, es decir, para los colegas rivales del campo; y para afuera: para la ciudadanía, con el fin de conseguir consenso y voto. La distancia social y cultural entre representantes y representados aumenta la probabilidad de la decepción de la ciudadanía. Hoy la participación supone el saber hablar, saber qué decir, cómo decirlo, a quién y cuando decirlo, etc. El que no puede decir lo que siente, lo que desea o no desea,

etc. no puede “hacer cosas con palabras” y por lo tanto está condenado a delegar un poder a quien sí tiene ese “don”. Y este representante, que es el que “habla en nombre de”, demasiadas veces termina usando este “capital” para satisfacer sus propios intereses. La consecuencia es la malversación de confianza, la traición, la promesa incumplida, la corrupción, etc. que degradan la democracia y constituye el caldo de cultivo de los autoritarismos más diversos.

La primera educación democrática es la que desarrolla competencias expresivas en la mayoría de la población: el lenguaje natural (la lengua en el sentido más amplio del término) y el lenguaje simbólico (las matemáticas). La vieja escuela constituyó a la formación ciudadana en una materia del programa escolar, pero no basta aprender las “reglas” y las normas de la vida republicana (“estudiar la Constitución”) para formar un ciudadano activo. La mejor pedagogía de la democracia es una escuela efectivamente democrática, donde los niños no sólo aprenden conceptos sino que viven experiencias, es decir, votan, toman decisiones en conjunto, se hacen responsables de las consecuencias de las decisiones que toman, argumentan, debaten, evalúan, controlan, etc.

EL PROBLEMA DE LA CULTURA Y EL SENTIDO

En cuanto la formación moral, ética, estética de los individuos la escuela tiene un poder relativo, compartido con otras instituciones tales como los medios de

comunicación, los consumos culturales, las iglesias, etc.. Pero hay ciertas cosas básicas y fundamentales que sólo la escuela puede hacer: cosas tan elementales y al mismo tiempo tan estratégicas como enseñar a leer y escribir y enseñar matemáticas, por ejemplo. Nadie aprende a leer y escribir mirando televisión. Y tampoco aprende a entender “lo que pasa” en la sociedad y en el mundo. Borges decía que las escuelas deberían enseñar a leer los diarios. Hoy habría que agregar: a ver televisión y “usar” la rica oferta de bienes culturales cada vez más al alcance de las mayorías. Pero no basta con poner los productos de la cultura (libros, obras de arte, información, datos, máquinas, etc.) al alcance de todos para democratizar su acceso. Para encontrar un sentido a la vida es preciso interiorizar esquemas de percepción y de valoración. Ellos permiten dar sentido a hechos y acontecimientos (políticos, económicos, culturales, etc.) que de otro modo parecen incomprensibles, despojados de interés o bien lisa y llanamente absurdos. Un sujeto autónomo es capaz de interpretar, analizar, argumentar, demostrar, “ver relaciones e interdependencias entre” entre hechos y datos que parecen aislados e independientes, ir más allá de las apariencias y del presente, usar una perspectiva histórica, una idea de proceso, etc. cualidades que requieren un tiempo de aprendizaje sistemático que solo una institución como la escuela puede garantizar.

No existen soluciones hechas para estos desafíos. Sin embargo, no faltan quienes tienen propuestas y programas para ofrecer.

LA SOLUCIÓN NEOLIBERAL

Antes que nada hay que recordar que no existen respuestas automáticas. No queda más remedio que reivindicar la política. Pero el "Estado productor" prácticamente desapareció de la escena y el "Estado que quedó" es extremadamente incapaz de cumplir con las finalidades públicas relacionadas con el interés general. No existe consenso acerca de cuáles son sus funciones ni acerca de cómo tiene que desempeñarlas.

Para combatir los efectos perversos (en términos de calidad y equidad) de la gratuidad de los servicios colectivos ofrecidos muchas veces en condiciones monopólicas, los "neoliberales" proponen la distribución de bonos o cupones para que aquellos individuos o familias con débil capacidad adquisitiva puedan "comprar" la educación en el mercado. Esta capacidad de elegir constituiría una especie de recurso en manos de los consumidores para alentar la mejora de los servicios en términos de calidad y eficiencia.

Con este procedimiento se evitaría que se aprovechen de las transferencias públicas aquellos sectores que poseen ingresos suficientes como para pagar de su bolsillo la educación que necesitan. Este mecanismo estimularía una mayor competencia entre prestadores, contribuyendo así a una mejora en la calidad de la educación ofrecida.

El prestigioso "más que economista" (economista e intelectual en el sentido amplio de la palabra) Albert Hirschman sugiere

atinadamente que esta alternativa es recomendable sólo en la medida en que se den las cuatro condiciones siguientes: 1. "Cuando los gustos de los individuos varían en proporciones considerables y cuando estas divergencias son reconocidas como legítimas"; 2. "Cuando los individuos están bien informados acerca de la calidad de los bienes y servicios que desean, y cuando les es fácil comparar las diferentes opciones ofrecidas"; 3. "Cuando el volumen de estas compras es relativamente poco elevado con relación a su ingreso total y se reiteran lo suficiente como para que los consumidores puedan extraer provecho de su experiencia y cambiar fácilmente de proveedor"; 4. "Cuando los proveedores son lo suficientemente numerosos como para establecer una relación de competencia".

Cualquier lector advertido puede darse cuenta que estas condiciones son lógicas y al mismo tiempo difíciles de reunir en el caso de la educación básica nacional. En primer lugar, aquí y en cualquier parte del mundo, se considera que existen ciertos objetivos y contenidos educativos que no pueden no estar presentes en todas las instituciones que constituyen la oferta educativa. Por lo general se trata de ese mínimo común denominador hecho de conocimientos y valores que es preciso desarrollar en todos los miembros de las nuevas generaciones y que tienen que ver con la formación de la ciudadanía en una sociedad democrática. Aquí las "divergencias" no son pertinentes ni legítimas. Hay ciertas cosas que no son materia de "elección". Por otra parte, ¿quién es el que elige, la familia o los niños? "Estos no

son -escribe Nadia Urbinati, una politóloga italiana que enseña en Princeton- ni propiedad de las familias ni mucho menos propiedad del Estado. La autonomía como conquista progresiva de los individuos necesita de la protección del Estado". Más que nada, tiene la obligación de "ofrecer a todos los instrumentos y las oportunidades para que se formen su propia visión y vocación, en el respeto de sí mismos antes que de los valores y la voluntad de la familia de origen".

¿Y qué decir de las otras condiciones puestas por Hirschman?. En la Argentina no existe una pluralidad de oferta, ni el servicio educativo es objeto de "compra reiterada" como para permitir un aprendizaje que haga posible la elección racional del proveedor más conveniente. Además, es obvio que no se cambia de escuela tan fácilmente como se cambia la marca de las zapatillas.

Hay que recordar que el conocimiento es un valor cuya distribución no debería estar determinada por el dinero, el poder político o la pertenencia a determinada clase social, de género, étnica, etc. El criterio principal para la distribución del conocimiento debe ser el mérito. En la base está el derecho a que cada uno tenga una oportunidad igual de expresar sus propios talentos y de formarse como ciudadano. Ni el mercado, ni la familia son suficientes para constituir al ciudadano de las repúblicas liberales y democráticas modernas.

■ LAS REFORMAS NECESARIAS

La crítica de la propuesta neoliberal no justifica ninguno de los múltiples vicios de ese elefante perezoso que es la escuela

pública argentina. Pero al igual que todas las burocracias públicas la escuela tiene fallas reparables.

La historia de las reformas exitosas enseña que la clave está en buscar la "combinación óptima" de recursos y estrategias. En este sentido no hay que temer a cierta institucionalización de "la competencia", la emulación y la capacidad de iniciativa de los maestros e instituciones. Al mismo tiempo estos "automatismos" que inducen determinados comportamientos virtuosos deben complementarse con intervenciones políticas que orientan y estructuran "el modo de hacer las cosas de la educación" hacia ciertos objetivos y metas socialmente debatidas y acordadas.

Y en este sentido hay que superar esa perversa división del trabajo político donde unos tienden a monopolizar el valor de la justicia (los "progresistas"), mientras que otros pretenden hacer lo mismo con la búsqueda de la "calidad, la excelencia y la eficiencia" en la prestación del servicio (los "conservadores"). Muchas de las transformaciones educativas en curso encuentran un obstáculo en esta tendencia al maniqueísmo y a la polarización política que lleva a adjudicar las peores intenciones a los adversarios. Dicha postura es paralizante, políticamente estéril y desmovilizadora ya que excluye hasta la posibilidad de que el otro simplemente "se equivoque". En estas condiciones la política es una pura lucha entre fuerzas (la capacidad de imponer versus la capacidad

de resistir y sabotear) totalmente despojada de toda argumentación racional, diálogo y negociación.

Más allá de las falsas antinomias se impone un objetivo común: más y mejor calidad de la educación para todos y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos, que por definición son escasos. Sobre este

consenso básico se puede desarrollar un programa de intervención y al mismo tiempo construir las alianzas que permitan generar la energía política y reunir los recursos necesarios para la gran reforma que ponga al sistema educativo nacional en condiciones de responder a los desafíos económico-sociales, políticos y culturales que deberán enfrentar las nuevas generaciones de argentinos.

LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL SU EVOLUCIÓN RECIENTE

FERNANDO MARTÍN*

SUBDIRECTOR NACIONAL DE INVESTIGACIONES Y ANÁLISIS FISCAL
DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA.

Entre mayo del 96 y el mismo mes del 98 se declararon ante la seguridad social sólo el 44% de los nuevos trabajadores privados dependientes. En el caso de los trabajadores autónomos, quienes no realizaron aportes en ese mismo lapso aumentó en 451.000. De esta manera, la expansión del empleo en los años 1996 y 1997 se tradujo en un considerable incremento de la evasión previsional. En términos netos, un millón de trabajadores no realizaron aportes a la seguridad social. La evasión marginal en el período fue de 83%.

Sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares se estima que, entre los meses de mayo de 1996 y 1998, el número de ocupados urbanos se elevó en algo más de 1.200.000, en el total del país¹. Sin embargo, en ese mismo período el número de aportantes declarados al SIJP se incrementó en sólo 200.000².

Esta comparación pone de manifiesto que la formidable expansión del empleo que tuvo lugar en 1996 y 1997 se tradujo en un crecimiento del número de aportantes a la seguridad social equivalente a sólo el 17% de

los nuevos trabajadores. Esto implicó que, en términos netos³, no se efectuaran aportes a la seguridad social por 1.000.000 de los nuevos trabajadores.

El objeto inicial de esta nota es investigar si existió alguna razón vinculada a las normas legales que rigen el SIJP que justificara que los nuevos empleados no hayan sido informados a la seguridad social. Una vez comprobado que ello no ocurrió, se procurará precisar la magnitud del aumento en la evasión previsional según se trate de trabajadores autónomos o en relación de dependencia.

* Subdirector Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda. El contenido del presente documento es de exclusiva responsabilidad del autor y no involucra al organismo al que pertenece.

1. Todos los datos que se presentan se refieren a trabajadores urbanos obligados legalmente a aportar al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). No están considerados, por lo tanto, los trabajadores rurales y los urbanos no obligados a aportar al sistema.

2. El concepto "aportantes declarados" incluye a aquellos trabajadores dependientes que fueron informados por sus empleadores y a los autónomos que efectuaron aportes en el mes considerado. La cantidad mencionada excluye el aumento originado en la transferencia de ex cajas provinciales al sistema nacional, ya que su incorporación al SIJP no está relacionada con la generación de nuevos puestos de trabajo.

3. Seguramente ha ocurrido que muchos de los nuevos ocupados fueron declarados, pero, al mismo tiempo, dejaron de declararse trabajadores preexistentes.

LA DECLARACIÓN DE LOS NUEVOS EMPLEOS A LA SEGURIDAD SOCIAL

Analizaremos, primero, la posibilidad de que el aumento del empleo no se haya reflejado en la cantidad de aportantes a la seguridad social, por alguna cuestión ligada a las normas vigentes y cuál podría ser la importancia de esos casos.

Inicialmente, es conveniente señalar que los trabajadores que no aportan al SIJP son los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, los ocupados en los estados provinciales y municipales cuyas cajas no han sido transferidas al sistema nacional, los menores de 18 años, los familiares sin remuneración fija y los profesionales incorporados a regímenes especiales. La evolución del empleo en esos organismos públicos se mantuvo estable⁴; mientras que de los demás grupos de trabajadores no se dispone de información, aunque puede efectuarse razonablemente el supuesto que su número haya crecido a tasas más moderadas que los obligados a aportar.

Otra posibilidad de no-declaración es la de aquellos trabajadores que obtuvieron un empleo a través de alguna de las modalidades promovidas de contratación vigentes hasta fines de 1998. Esta posibilidad debe descartarse, ya que estos trabajadores debían ser informados al SIJP de la misma manera que el resto de los

ocupados en relación de dependencia.

También se ha mencionado que la existencia de planes de empleo público puede haber contribuido significativamente al crecimiento de la ocupación y que, dado que por los empleados en ellos no se abonan cargas sociales, no aparecerían en los registros del SIJP. Esto último es correcto, aunque según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre los meses de mayo de 1996 y 1998 los ocupados en planes nacionales de empleo crecieron en cerca de 50.000, cifra que explica sólo una mínima proporción del incremento del empleo, aún si se le agregan estimaciones razonables de los ocupados en los planes de empleo existentes en varias provincias⁵.

Dado que no se ha identificado ninguna otra norma que haya permitido la no-declaración de los nuevos trabajadores, es posible afirmar que el crecimiento del empleo post-tequila se tradujo en un considerable incremento de la evasión previsional.

EL INCREMENTO DE LA EVASIÓN EN LOS DEPENDIENTES Y EN LOS AUTÓNOMOS

Veamos el fenómeno a partir de la información desagregada de ocupados y aportantes. La comparación se efectuará en-

4. Sin embargo, el número de agentes provinciales no incluidos en el SIJP disminuyó en 300.000, debido a la incorporación de varias cajas provinciales al sistema nacional.

5. Aunque entre extremos del período esa es la conclusión a la que se arriba, en algunos períodos intermedios estos planes parecen haber sido más significativos para explicar la variación del número de ocupados.

tre los meses de mayo de 1996 y 1998, por ser ese el período en el que la ocupación creció a tasas muy elevadas (5,9% anual).

Se estima que en ese período los trabajadores urbanos dependientes privados obligados a aportar al SIJP aumentaron en un millón, mientras que los aportantes declarados al SIJP con esa condición se elevaron en 438.000; lo que significa que sólo el 44% de los nuevos puestos de trabajo fueron informados. La diferencia, 562.000, es el incremento del número de trabajadores en relación de dependencia no declarados. Este valor es similar a la variación de la cantidad de trabajadores asalariados privados informales que provee la EPH.

En ese mismo período los ocupados urbanos autónomos obligados a aportar al SIJP se elevaron en 229.000, mientras que los cotizantes en esa categoría del SIJP disminuyeron en 232.000, resultando un incremento de 461.000 en el número de estos trabajadores que no efectúa aportes al SIJP.

La agregación de dependientes y autónomos arroja, entre mayo de 1996 y el mismo mes de 1998, un aumento de un millón en el número de ocupados que no es declarado (dependientes) o no efectúa aportes (autónomos) a la seguridad social. La comparación de este valor con el incremento de obligados a aportar al SIJP indica que la

evasión marginal en el período considerado fue del 83%.

Como consecuencia de ello, la evasión previsional, medida en cantidad de trabajadores, en el sector urbano privado de la economía se habría elevado 5 puntos, superando ya el 50%. La evasión urbana total, para cuyo cálculo se contabiliza a todos los trabajadores estatales del país y a los profesionales que aportan a las cajas especiales, es inferior en aproximadamente 10 puntos a ese valor⁶. En el caso de los trabajadores autónomos las estimaciones efectuadas señalan que la informalidad laboral habría crecido 10 puntos, con lo que se situaría en el orden del 70%.

■ CONCLUSIONES

En el análisis efectuado en el primer apartado no se encontraron motivos para que el incremento en la ocupación no se haya reflejado en el número de declarados a la seguridad social. Ello permite inferir que el crecimiento de la ocupación en los años 1996 y 1997 vino acompañado de un fuerte aumento - del orden de un millón - de los trabajadores no registrados en la seguridad social, aumento que es equivalente al 83% de los puestos de trabajo creados en la economía entre mayo de 1996 y de 1998.

6. Conviene aclarar que las tasas de evasión mencionadas no necesariamente coinciden con las que pueden obtenerse en una estimación de evasión del monto de aportes y contribuciones. Ello se debe a cuestiones de índole metodológica. Además, debe tenerse en cuenta que los valores citados se refieren a la cantidad de trabajadores por los cuales no se efectúa ningún aporte. Un cálculo completo de evasión debe también incluir, de manera proporcional, a aquellos trabajadores que son declarados al SIJP, aunque con una remuneración inferior a la real.

La creciente informalización de las relaciones laborales es un fenómeno que se puede observar tanto entre los trabajadores dependientes como en los independientes, pero es entre estos últimos donde ha alcanzado una particular intensidad, al punto que a pesar de que el número de ocupados se incrementó, los aportantes autónomos a la seguridad social disminuyeron en términos absolutos.

Más allá de las causas que originaron este fenómeno, que no son el

objeto de esta nota, el aumento verificado en la evasión en el sistema previsional tuvo dos consecuencias desde el punto de vista fiscal: una de corto plazo, impidió que la recuperación del empleo en los últimos años contribuyera a mejorar el financiamiento del sistema de seguridad social y otra, de largo plazo, incrementó el número de trabajadores que en el futuro no tendrán derecho a obtener el beneficio jubilatorio y a los que, eventualmente, deberá el Estado brindar algún tipo de atención.

OCUPADOS, DECLARADOS Y EVASION EN EL SIJP (1)
(en millones)

CONCEPTO	MAYO 96	MAYO 98	DIFERENCIA
OCUPADOS EPH	10,343	11,592	1,249
OBLIGADOS AL SIJP PRIVADOS	7,371	8,600	1,229
-dependientes	5,074	6,075	1,001
-autónomos	2,296	2,525	0,229
DECLARADOS EN EL SIJP PRIVADO	3,853	4,059	0,206
-dependientes	2,928	3,366	0,438
-autónomos	0,925	0,693	-0,232
EVASION TOTAL EN EL SIJP	3,517	4,541	1,023
-dependientes	2,146	2,709	0,563
-autónomos	1,371	1,832	0,461
EVASION TOTAL EN EL SIJP. EN %	44,9	48,6	
EVASION EN SECTOR PRIVADO. En %	47,7	52,8	
-dependientes	42,3	44,6	
-autónomos	59,7	72,6	

(1): Todos los datos se refieren a trabajadores urbanos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y AFIP.

LAS POLITICAS DE COMPRAS DEL ESTADO NACIONAL EN ARGENTINA.

LA VIGENCIA DEL COMPRE NACIONAL.

FEDERICO POLI Y GABRIEL MARTINEZ

ECONOMISTAS

Los autores sostienen la necesidad de revitalizar el régimen de Compre Nacional. Federico Poli y Gabriel García dicen que el régimen está vigente desde el punto de vista legal, pero que ha sido vulnerada su aplicación en las contrataciones públicas realizadas en los últimos años. Proponen que la reimplementación debería limitarse al plano técnico y a instruir a los organismos de control y a las empresas privatizadas a cumplir en forma efectiva la norma.

1. INTRODUCCIÓN

Las restricciones que el marco internacional y las particulares condiciones macroeconómicas argentinas imponen sobre los instrumentos tradicionales de política económica, obligan a los economistas a impulsar un proceso creativo, de búsqueda de nuevas herramientas de políticas públicas, o relanzamiento de otras ya conocidas, que fueron desvirtuadas en su aplicación por las carencias regulatorias del Estado Nacional. En este sentido las políticas de compras del Estado Nacional aparecen como una alternativa disponible, en un contexto repleto de condicionamientos.

Las políticas de direccionamiento de las compras del sector público tienen como objetivos globales incrementar la demanda de productos nacionales, aliviar la balanza comercial sustituyendo importaciones prescindibles por bienes domésticos y promover la generación de puestos de trabajo, por lo que un régimen de este tipo puede ser

apto como elemento de una estrategia destinada a enfrentar las altas tasas de desempleo y prevenir la posibilidad de un estrangulamiento en las cuentas externas.

Nuestro país tiene una historia de cerca de tres décadas en la aplicación de este instrumento, experiencia que debe ser aprovechada a los fines de perfeccionar sus reglas de juego, en la convicción de que la efectividad de cada instrumento de política depende, no sólo de sus propósitos iniciales y de las intenciones contenidas en los textos legales, sino también del proceso administrativo que tenga asociado y de las formas con que se articule y se compatibilice con los restantes instrumentos de política económica.

En este trabajo nos hemos propuesto pasar revista a este régimen, que en nuestro país fue denominado "Compre Nacional" el que, junto con la promoción industrial y la política de comercio exterior (aranceles, para-aranceles y reintegros), se constituyó en uno

de los instrumentos de política industrial más poderosos utilizados en la etapa denominada de sustitución de importaciones.

Para ello realizaremos una puesta al día de la legislación sobre este tema, discutiremos los resultados de su aplicación en el pasado y aportaremos algunos comentarios sobre la aplicabilidad hoy de estos instrumentos a nivel nacional y en el contexto de una jurisdicción como la Ciudad de Buenos Aires.

Somos concientes de lo que implica ideológicamente, para alguna corriente del pensamiento económico local, que se vuelva a poner sobre el tapete el debate acerca de éste y otros instrumentos típicos del modelo sustitutivo. Sin embargo, creemos que la realidad nacional requiere que se abra un sincero y desprejuiciado intercambio de ideas sobre ésta y otras herramientas que se utilizan en todas partes del mundo y que no podemos darnos el lujo de soslayar en nuestro medio.

2. LOS ANTECEDENTES. EL RÉGIMEN ORIGINARIO (1963/1989)

La experiencia argentina en materia de políticas de direccionamiento de las compras públicas hacia los proveedores nacionales se inicia en 1963, por intermedio del Decreto-Ley 5340 promovido por la Secretaría de Industria, que luego fue complementado por la Ley N° 18.875/70.

Aquella norma inicial establecía los objetivos del régimen originario, que hacían

hincapié en aspectos protectivos y promocionales del desarrollo económico y tecnológico del país. Según los considerandos de la norma que dió sustento al régimen los objetivos del mismo eran fomentar la inversión nacional y la generación de empleo a través del desarrollo de los proveedores del Estado, generar un impacto positivo sobre la balanza de pagos eliminando importaciones prescindibles y ejercer un efecto protectorio similar al de los aranceles dada la inocuidad de la política arancelaria para las importaciones del sector público. Esto último se basaba en la idea de que la protección arancelaria tiene efectos nulos sobre las compras estatales, debido a que el Estado recibe por un lado la recaudación impositiva que está cobrando vía aranceles por el otro. Además las empresas estatales solían gozar de excepciones explícitas al pago de aranceles a las importaciones.

A. DECRETO LEY N° 5340 (1963)

De acuerdo a aquella primera norma el Estado debía preferir al proveedor local a igualdad de prestaciones con lo importado "siempre que el precio fuese razonable". La preferencia regía para la adquisición de materiales, mercaderías y productos de origen nacional y la contratación de obras y servicios.

Se entendía que un producto industrial era de origen nacional cuando en su elaboración se utilizaban materias primas y productos semielaborados producidos en el territorio nacional, o que no se produjeran ni

podieran producirse en el territorio nacional a precios razonables. No se contemplaba el caso de los productos elaborados con algún porcentaje de contenido importado pero con alto valor agregado nacional.

El costo era considerado razonable cuando el precio del producto nacional no superaba el precio de los materiales, mercaderías o productos de importación. Este último debía comprender el valor CIF puerto argentino, el recargo cambiario establecido, todos los impuestos, derechos y tasas aduaneras que debieran ser satisfechos por un importador privado, y los intereses, comisiones y gastos financieros que el adquirente debiera pagar cuando se hubiera ofrecido el pago a plazo de los productos, en el monto que excediera del porcentaje corriente del país de origen.

La Secretaría de Industria por su parte debía certificar que los productos de origen nacional cumplieran con los requisitos especificados, dentro de un plazo de diez días luego de ser solicitadas. Una Comisión Asesora Honoraria que funcionaba en el ámbito del Ministerio de Economía, formada por integrantes de organismos del Estado y de la actividad privada intervenía en el cumplimiento de las disposiciones del régimen. Previo asesoramiento de la comisión asesora, la Secretaría de Industria y el Ministerio de Economía debía conceder derechos de importación para aquellos casos donde los productos de origen nacional o sus fabricantes no cumplieran con los requisitos del régimen. La Secretaría de Industria debía establecer fehacientemente los casos en que

los precios de los productos importados fueran inferiores en más del 10% a los precios que tuvieran en el país de origen. De ser así se tendrían en cuenta estos valores en la comparación de costos.

B. LEY N° 18.875 (1970)

Reafirmó la vigencia del Decreto N° 5340/63 en lo relativo a la adquisición de materiales, mercaderías y productos de origen nacional. La Ley establecía que las especificaciones técnicas de los requerimientos estatales debían encuadrarse dentro de los límites de peso, volumen, tamaño, potencia, velocidad, etc. alcanzables por la producción nacional.

Debían fijarse plazos de entrega que permitieran a la industria nacional encarar la producción de los bienes requeridos procurando concertar acuerdos de largo plazo con la industria nacional a fin de asegurarle una demanda adecuada y programada y poder exigir como contrapartida inversiones, reducciones en los costos y mejoras en la calidad.

Definía como alternativas viables aquellas ofertas nacionales que cumplieran con la función deseada en un nivel tecnológico similar y en condiciones satisfactorias de calidad, aunque el bien nacional y el bien a importarse fuesen diferentes y aún tuvieran distinta nomenclatura arancelaria.

De acuerdo a la ley las empresas nacionales eran las que, además de cumplir

con los requisitos de empresas locales, tuvieran la dirección efectivamente radicada en el país, sin que mediaran vínculos de dependencia directa o indirecta respecto a entidades públicas o privadas del exterior.

El Poder Ejecutivo podía disponer o autorizar que los pliegos de licitación incluyeran cláusulas de preferencia a favor de las empresas locales de capital interno suficientes para compensarlas por el mayor costo de financiación y podía eximir a las adquisiciones y contrataciones de bienes obras y servicios con destino a la defensa nacional cuando ello resultare necesario.

La Comisión Asesora establecida en el Decreto 5340/63 debía verificar el cumplimiento de la ley y del mecanismo establecido para los casos en que se procediera a realizar una adjudicación a favor de bienes provenientes en el exterior, el cual consistía en preparar y dar a publicidad un informe técnico donde se mostrara el cumplimiento de la ley.

C. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN ORIGINARIO

El Compre Nacional surgió en el marco de una estrategia de política económica que tendía a generar condiciones propicias para la radicación y permanencia de empresas multinacionales. Estas legislaciones inducían a las empresas multinacionales a radicarse y/o a mantener

la capacidad instalada en el país con el fin de poder tener acceso al mercado doméstico.

Esta estrategia de principios de los sesenta -junto con otras medidas de política económica implementadas posteriormente- tuvo como resultado final la creación o consolidación de una docena de empresas, que se ubicaron entre las de mayor facturación de la Argentina. Aproximadamente un 20% de las cien empresas más importantes radicadas en el país en el período 1976/1989 tenían en el sector público su cliente más importante: los rubros que más se destacaban eran la fabricación de equipos telefónicos, las actividades petroleras, energéticas, de construcción pesada, nucleares y las industrias metalmecánicas.¹

La aplicación del régimen no favoreció, sin embargo, al pequeño capital nacional. Por diversos motivos -entre ellos las condiciones macroeconómicas oscilantes, el cambio de rumbo tomado en 1976 en materia de política para el sector industrial, la ausencia de mecanismos administrativos transparentes asociados a la aplicación del régimen, etc.- se formaron oligopolios proveedores del Estado donde generalmente quedaba excluido el capital nacional. En el mercado de la telefonía, por ejemplo, la inexistencia de planes plurianuales de compra por parte de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones fue el elemento clave que impidió la diversificación de la estructura industrial de la rama de fabricantes de equipos de conmutación y de transmisión. La posibilidad

1. Bernardo Kosacoff y Daniel Azpiazu. "La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales". CEAL, 1988

de mantener altos niveles de capacidad ociosa por largos períodos se convirtió en el factor explicativo de la oligopolización del sector, que quedó en manos de las filiales nacionales de empresas transnacionales.²

Otro factor que obstaculizó el desarrollo de un sector de PyMES proveedores del Estado fue el mecanismo administrativo a través del cual descansaba el funcionamiento del régimen. El mismo ponía en el centro de la escena a una Comisión Asesora Honoraria de la Secretaría de Industria, que integraba en partes iguales a representantes del sector público y del sector privado y emitía dictámenes "no vinculantes" sobre las solicitudes de importación. En dicha Comisión y en las subcomisiones se sentía la fuerte presencia de los grandes industriales. "El lobbying del pequeño o mediano industrial se verifica con las dificultades propias de sectores a menudo con escasa fuerza representativa", tal como lo admitió Luis Gottheil, quien inspiró el Decreto N° 5340/63 desde la Secretaría de Industria.³

Por estos motivos, los efectos benéficos del Compre Nacional fueron acotados porque las Pymes no tuvieron acceso a dicho régimen en la medida de lo deseable.

3. EL RÉGIMEN VIGENTE

El régimen originario establecido por el Decreto 5.340/63 y por la Ley 23.697/70

estuvo vigente hasta 1989 cuando la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697) estableció su suspensión. La misma norma ordenaba el dictado de un régimen sustitutivo, el cual debía garantizar a los sectores nacionales interesados "el acceso oportuno a la información que permitiera a su vez, la participación de esas empresas nacionales en las contrataciones públicas, sean éstas realizadas por el Estado o a través de sus concesionarios". El régimen alternativo se estableció a través del Decreto N° 1224 (1989) que fue sancionado en cumplimiento de la Ley 23.697.

A diferencia del anterior régimen la preferencia al producto nacional se otorga cuando existen ofertas similares para idéntica calidad y prestaciones, en condiciones de pago al contado, y el precio es igual o inferior al de los bienes importados incrementados en un 5% (condición que fue eliminada posteriormente). A los efectos de la comparación, el precio de los productos extranjeros debe calcularse conteniendo los derechos de importación vigentes y todos los impuestos y gastos que le demande su nacionalización a un importador particular.

Esta norma definió como bien de origen nacional, aquel producido o extraído en la República Argentina, siempre que el costo de las materias primas, insumos o materiales importados nacionales utilizados en su elaboración no superara el 50% del

2. Alejandra Herrera. "La privatización de los servicios telefónicos en Argentina". Revista de Cepal. Santiago de Chile. 1992.
3. Luis Gottheil. "El compre argentino (dentro de un enfoque global de la economía)". Depalma. 1982.

costo total de dichos rubros.

También dispuso que los sujetos contratantes debían anunciar sus contrataciones de modo de facilitar oportunamente a todos los posibles oferentes el acceso a la información de manera de permitir su participación en las mismas. También se estableció que el texto del decreto debía formar parte de los pliegos de condiciones o de los instrumentos de las respectivas compras o contrataciones alcanzadas por sus disposiciones.

El régimen vigente prevé mecanismos de apelación para aquellos potenciales oferentes que consideren que no se cumplió con la norma, determinando que el organismo competente en esta instancia es la Secretaría de Industria y Comercio Exterior.

Este régimen fue parcialmente modificado por el Decreto 2284/91, también denominado de Desregulación Económica, que derogó las preferencias adicionales previstas en el Decreto N° 1224, pero mantuvo la preferencia a igualdad de precios entre los productos de origen nacional respecto a los importados o a igualdad de ofertas de obras o servicios entre empresas de capital nacional o extranjeras.

4. EL INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN VIGENTE DESDE 1989

A pesar de la estricta vigencia del régimen en términos legales, su aplicación fue

omitida en la práctica de los organismos públicos y los concesionarios de los servicios públicos. Esto permitió un alto nivel de abastecimiento desde el exterior por parte de las empresas de servicios públicos privatizadas, lo cual fomentó el proceso de expulsión de mano de obra por parte de la industria argentina, en general, y la rama de maquinarias y equipos, en particular, que se verifica desde 1991. Algunos empresarios argentinos⁴ han sugerido que este incremento de las compras externas podría estar vinculado a un mecanismo de evasión impositiva vía sobrefacturación de importaciones, a través de operaciones realizadas con firmas vinculadas a los concesionarios.

Esta omisión en la aplicación del régimen motivó presentaciones de particulares ante la Justicia. En 1995 la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo produjo un dictámen en el caso Servotrón SACIFI C/ Metrovías y otros (1995) declarando la vigencia del régimen de Compre Nacional basado en la Ley N° 23.697 y el Decreto 1224/89 y la nulidad de un concurso privado realizado por Metrovías, donde no se hizo aplicación del régimen. Este fallo admite que existe una "ilegítima omisión" en la aplicación de esas normas legales y reglamentarias, pero que "resulta inadmisibles pretender atribuir a este incumplimiento del ordenamiento jurídico una potencia derogatoria de las normas", tal como lo sostenía la empresa concesionaria. Considera que existe una violación sistemática del régimen de compre nacional, que trasciende los límites del pleito y por lo tanto procede a informar al Defen-

4. Francisco Macri. Página 12. 16 / 9 / 1995.

sor del Pueblo a los efectos de que intervenga.

La Defensoría del Pueblo de la Nación produjo su dictamen en el mismo caso el 23 de julio de 1997 donde afirma que no caben dudas que el Régimen del Compre Nacional del Decreto 5340/63 mantiene aún plena vigencia aunque atenuada por los cambios preferenciales instituidos por la Ley 23.697. El artículo 21 del Decreto N° 2.284/91, que si bien deroga las preferencias adicionales establecidas por los artículos 3 y 11 del Decreto N° 1.224/89, señala que aquellas solo subsistirán a igualdad de precios entre los productos de origen nacional respecto a los importados o a igualdad de ofertas de obras y servicios entre empresas de capital nacional o extranjero. Finalmente resolvió recordar a la Sindicatura General de la Nación sus deberes legales y funcionales a fin de que realice los controles y ordene a los entes bajo su jurisdicción, aplicar el régimen de Compre Nacional.

5. LAS POLÍTICAS DE COMPRAS DE SECTOR PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En este campo están trabajando algunas jurisdicciones tales como el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Su Constitución sancionada en 1996 establece en su Artículo N° 49 que los proveedores de bienes o servicios de producción nacional tendrán prioridad en la atención de las necesidades de los organismos oficiales de la Ciudad y de los

concesionarios u operadores de bienes de propiedad estatal, a igualdad de calidad y precio con las ofertas alternativas de bienes o servicios importados.

Para disponer el efectivo cumplimiento de este artículo de la Constitución de la Ciudad, el mismo debe ser reglamentado a través de un Proyecto de Ley a ser tratado por el Poder Legislativo local.

Las siguientes son algunas sugerencias importantes a tener en cuenta en el debate legislativo, que surgen de las enseñanzas de la experiencia argentina:

- la preferencia debería tener especialmente en cuenta a las Pequeñas y Medianas Empresas de acuerdo a la caracterización de Pyme establecida por Resolución N° 401/89 del Ministerio de Economía.

- Los organismos municipales y los concesionarios u operadores de los servicios públicos de la ciudad deberían anunciar sus contrataciones de modo de facilitar a todos los posibles oferentes el acceso oportuno a la información que permita su participación en las mismas.

- El texto de la Ley de la Ciudad debería formar parte de los pliegos de condiciones o de los instrumentos de las respectivas compras o contrataciones alcanzadas por sus disposiciones.

- No son recomendables las "comisiones honorarias" ni es necesario que algún organismo esté asociado a la ejecución

del régimen. El contralor del mismo puede estar a cargo de los organismos de control establecidos por la misma Constitución de la Ciudad. En el caso de las contrataciones que realicen los concesionarios u operadores de servicios públicos el organismo de control pertinente es el Ente Unico Regulador de los Servicios Públicos (artículo 138° de la Constitución de la Ciudad).

6. EL "COMPRE NACIONAL" EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN

El proceso de privatización, concesión y descentralización de servicios públicos llevado a cabo en la última década disminuyó de manera dramática las funciones a cargo del Estado Nacional, pero aún después de este proceso su poder de compra, sumado a las inversiones que deben cumplimentar las empresas privatizadas y concesionarias de servicios públicos, representa aproximadamente el 6% del PBI.⁵ Las contrataciones de estas empresas están sujetas al mismo ordenamiento jurídico que rige para las compras del gobierno, por lo que el Estado está en condición de ejercer su capacidad regulatoria, hoy puesta en cuestionamiento por la actitud permisiva por parte de las actuales autoridades.

El objetivo de las políticas públicas en

esta materia debería ser el de asegurar, en un marco de transparencia, la participación de productores nacionales y en especial, de las pequeñas y medianas empresas, en las compras e inversiones que deben realizar tanto la administración nacional como las empresas concesionarias y licenciatarias, y evitar que el gasto público se convierta en otro sostenedor del auge importador que afecta nuestro sector externo.

Para ello se requieren procesos licitatorios transparentes, donde se aseguren a las empresas nacionales la posibilidad de participación y donde se eviten las prácticas de fijar plazos no razonables para la obtención de pliegos de condiciones, dar inadecuada publicidad a los avisos de licitación y otras distintas formas de discrecionalidad con respecto a los criterios de selección. Una buena manera de empezar a trabajar en este campo es dar estricto cumplimiento a las normas vigentes en materia de compras gubernamentales.

El régimen vigente, con un nivel inferior de protección para la producción nacional y simplificando su contenido con respecto al originario, eliminó los vicios que desvirtuaron el Compre Nacional que rigió hasta 1989. La preferencia rige ahora a igualdad de precios entre los productos de origen nacional respecto a los importados o a igualdad de ofertas de obras o servicios entre empresas de capital nacional o extranjeras.⁶ Por otro lado, el mecanismo

5. Cecilia Barrios Barón, "Compras del Sector Público: Opciones de Negociación para la República Argentina". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1997.

6. Esta norma resulta compatible con las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio. "De hecho, el criterio de preferencia en igualdad de condiciones supera los requisitos vigentes en la mayoría de los países en desarrollo e incluso en algunos países industrializados", Cecilia Barrios Barón, *Ob. Cit.*

administrativo establecido por el Decreto 1224/91 prescinde de la actuación de la Comisión Asesora y del sistema de "preselección" del viejo régimen. La Secretaría de Industria sólo tiene competencia en última instancia, a los fines de establecer si se ha cumplido fehacientemente con la norma y a pedido de algún potencial oferente que considere que su derecho a participar del proceso de compra fue vulnerado.

Estas normas están vigentes desde el punto de vista estrictamente legal pero han sido olvidadas y vulneradas en las contrataciones públicas realizadas en los últimos años. Por ello, lo que una estrategia tendiente a reimplementar el régimen en el

ámbito nacional debería limitarse en el plano técnico a instruir a los organismos de control (Sindicatura General de la Nación, Entes Reguladores de los Servicios Públicos) y Empresas Privatizadas que cumplan su rol y hagan valer las normas vigentes.

En conclusión la re-instrumentación práctica del régimen resulta posible y deseable, mientras se realice en el marco de políticas que hagan provecho de la experiencia pasada y que tengan como objetivo el desarrollo de una red de proveedores nacionales sobre la base de normas claras y precisas de licitación y adjudicación, y verificación del cumplimiento parcial y final de los compromisos asumidos.

CONTROL SOBRE EL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL LAS EXPERIENCIAS DE ARGENTINA Y BRASIL EN LOS '90

FRANCISCO EGGERS

DIRECTOR PROVINCIAL DE POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO PÚBLICO DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

En este artículo se analizan el comportamiento de la deuda pública provincial y distintas propuestas de control de ese endeudamiento. En ese sentido, Francisco Eggers propone avanzar con la implementación de reglas que limiten las decisiones de los funcionarios de turno de aumentar el endeudamiento y en hacer más transparentes esas operaciones. El autor no cree conveniente las propuestas que insisten en crear controles sobre la base de sustituir la discrecionalidad de los funcionarios provinciales por los nacionales.

Un tema de gran interés y preocupación en las finanzas públicas es el de la deuda pública. La racionalidad indicaría que un estado tomará deuda hasta el punto en que su tasa intertemporal de preferencia¹ se iguala con la tasa de interés a pagar. Pero en la práctica, uno de los problemas que surgen es que las decisiones de deuda no son tomadas por el conjunto de la sociedad, sino por sus gobernantes, que saben que estarán a cargo del gobierno por pocos años (o meses, en el caso de que estén terminando sus mandatos), y entonces tienden a tener una tasa intertemporal de preferencia considerablemente más alta que la tasa social. Esto puede llevarlos a pretender usar la deuda pública como instrumento para diferir hacia otras gestiones gubernamentales el

financiamiento de los gastos que se está ejecutando en la gestión presente, más allá de lo socialmente deseable.

Generalmente la discusión se focaliza en la deuda pública del gobierno federal y, por lo menos en Argentina, esto está bastante justificado, dado que constituye el grueso del endeudamiento público. Pero también importa la deuda de los gobiernos subnacionales.

En este sentido, William Dillinger y Steven Webb, del Banco Mundial, han realizado un análisis² de la medida en que el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales en Argentina y en Brasil han constituido -o no- una amenaza para el

1. *Determinada por la relación entre la valoración de un peso gastado hoy vs. la de un peso gastado en el futuro. Si el financiamiento es para gastos de consumo, sería la tasa de preferencia intertemporal en el consumo; si se trata de gastos de inversión, sería (para los casos en que el resultado sea válido) la tasa interna de retorno de la misma.*

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

equilibrio macroeconómico durante la década de los '90, cuyas conclusiones vale la pena resaltar y discutir.

María Freire, Marcela Huertas y Benjamín Darche han desarrollado un trabajo³ que, en lo esencial, cuenta la misma historia que el estudio de Dillinger y Webb. A los efectos del presente análisis, me enfocaré especialmente en comentar el estudio de Dillinger y Webb, subrayando las implicancias para la discusión acerca del control de las deudas de gobiernos subnacionales.

■ EL PLANTEO DE "FISCAL MANAGEMENT..."

Los autores observan que en Argentina las deudas de gobiernos subnacionales, a lo largo de los '90, han bajado como porcentaje del PBI, y hoy son un problema manejable. En Brasil, en cambio, han aumentado, constituyéndose en un creciente problema. A partir de esto, hacen un repaso de las instituciones y la historia de cada uno de los países analizando en qué medida contribuyeron a este resultado.

Del análisis se desprendería que han incidido tanto circunstancias políticas como cuestiones relacionadas con el diseño de las instituciones. Vale la pena concentrarse, a efectos de aprender para el futuro, en éstas últimas. El mensaje sería: si queremos lograr

"correctas" conductas fiscales, debemos proveer instituciones que ofrezcan los "correctos" incentivos.

Estas instituciones se analizan considerando en qué medida proveen autonomía de recursos y gastos a los gobiernos subnacionales, qué restricciones al endeudamiento enfrentan, y cómo se dan las relaciones políticas intergubernamentales. Para ello, se analiza el cumplimiento de una serie de "condiciones" (o variables explicatorias), que harían menos probable una conducta fiscal indisciplinada por parte de los gobiernos subnacionales.

■ AUTONOMÍA DE RECURSOS:

Condición 1 (autonomía fiscal): los gobiernos subnacionales recaudan directamente la mayor parte de sus recursos.

Condición 2 (no discrecionalidad en las transferencias intergubernamentales): las transferencias son especificadas por una fórmula legal.

Argentina no cumple con la primera condición: el grueso de los recursos de las provincias son transferencias nacionales; sin embargo, cumple en gran medida con la segunda: la casi totalidad de las transferencias son automáticas. Si bien están sujetas a discusión, el ámbito para realizarlas es el poder

3. "Sub-national Access to the Capital Markets: The Latin American Experience". Trabajo presentado en la Primera Conferencia del Banco Mundial sobre el desarrollo de los Mercados de Capitales a Nivel Subnacional, en Santander, octubre de 1998.

legislativo, y no el ejecutivo. Las discusiones tienden a ser más esporádicas, y la efectividad de las presiones extorsivas⁴ son menores.

Conviene diferenciar la situación de los gobiernos subnacionales "grandes" (Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, más la Ciudad de Buenos Aires) de las provincias "chicas" (resto de jurisdicciones). Las primeras, en las cuales se concentra el 68 % de la población del país y el 78 % del PBI, recaudan por sí mismas, en promedio, aproximadamente la mitad de sus recursos; y las transferencias nacionales que reciben son en su casi totalidad determinadas por ley y de distribución automática.

En el resto de las provincias, más de las dos terceras partes de los gastos son solventados a través de transferencias del Gobierno Nacional (ver Cuadro 1), siendo importante en algunos casos los "Aportes del Tesoro Nacional", determinados en forma discrecional por el Poder Ejecutivo Nacional. En otras palabras, hay una considerable diferencia de autonomía de recursos entre estos dos grupos de gobiernos subnacionales: tomadas las condiciones 1 y 2 en conjunto, las jurisdicciones "grandes" están mucho más cerca de cumplirlas que las provincias "chicas".

En Brasil la situación es comparable:

la primer condición (correspondencia fiscal) se cumple para los estados más grandes (sur y sudeste), pero no para los más chicos, debido a que estos últimos reciben una importante redistribución de ingresos desde los primeros.

Por otra parte, y de la misma manera que en Argentina, las transferencias nacionales están determinadas a través de una fórmula que les confiere automaticidad y, por lo tanto, mayor autonomía de recursos a los estados que las reciben. Pero aún así las decisiones discrecionales del Gobierno Federal han jugado un papel importante en el financiamiento de los gobiernos subnacionales, a través del alivio del peso de los servicios de sus deudas que se convino en más de una oportunidad.

■ AUTONOMÍA DE GASTOS:

Condición 3 (relacionada con la separación de responsabilidades entre niveles de gobierno): El Gobierno Central puede delegar funciones a los gobiernos subnacionales junto con la delegación de fuentes de recursos.

Argentina no presentaría mayores problemas con las condiciones relativas a la autonomía de gastos. Si bien quedan algunas zonas grises en cuanto a la

4. Por ejemplo, decir: "si el Gobierno Nacional no nos gira fondos extras, será responsable de que la mitad de los trabajadores de nuestra provincia, que están empleados en el sector público, no cobren su sueldo"

responsabilidad entre distintos niveles de gobierno, se ha avanzado bastante en la descentralización de funciones hacia las provincias⁵. Queda, ciertamente, avanzar más en la descentralización hacia los municipios; pero la lentitud en este sentido obedece probablemente más a la reticencia de las provincias a desprenderse de funciones que a la negativa de los municipios a hacerse cargo de ellas.

En Brasil, de acuerdo con Dillinger y Webb, la división de funciones entre estados y municipalidades es poco clara. En particular, a partir de la Constitución de 1988, los municipios adquirieron derecho a recibir una mayor proporción de los impuestos recaudados, básicamente a expensas del Gobierno Federal, sin una obligación paralela de hacerse cargo de funciones claramente delimitadas, más allá de las que ya estaban desempeñando. Sin embargo, posteriormente el Gobierno Federal logró transferir ciertas responsabilidades de gastos, como ferrocarriles suburbanos, rutas y hospitales. En esto habría pesado un argumento de la realidad: el gobierno federal no proveía los servicios con la calidad que podrían hacerlo los gobiernos subnacionales, más directamente interesados en ellos.

Condición 4 (autonomía para disminuir gastos): Los gobiernos subnacionales tienen autoridad para reducir sus costos.

La dificultad para reducir gastos de las provincias argentinas se deriva principalmente de la rigidez de su estructura de erogaciones, dominada por gastos en personal⁶, complementada por la "cultura" (plasmada en reglamentaciones de los propios gobiernos subnacionales, y desafiada sólo en circunstancias excepcionales) de que el Estado no despidе ni le baja el sueldo a nadie.

Dado que esta rigidez es en términos nominales, la presencia de inflación permitía realizar ajustes en valores reales. Así, si un gobierno debía reducir su déficit, simplemente aumentaba el sueldo de los empleados en menor medida de lo que aumentaban nominalmente sus recursos. La eliminación del proceso inflacionario aumentó la rigidez de los presupuestos provinciales, haciendo más costosos los ajustes a la baja del gasto. Pero, dado que esta rigidez no proviene de exigencias del gobierno federal, Dillinger y Webb concluyen en que la Argentina cumple con las condiciones de autonomía de gastos. Observan, por otra parte, que en el caso del

5. Freire, Huertas y Darbe mencionan que, con una proporción de los gobiernos subnacionales en el gasto total de casi el 50%, Argentina es uno de los países más descentralizados del mundo. Pero a decir verdad, esta medida subestima el grado real de descentralización, si tenemos en cuenta que el gasto del Gobierno Nacional está compuesto en su mayor parte por transferencias (como las del Sistema de Jubilaciones y Pensiones) o por intereses de la deuda. Si consideramos el número de empleados públicos, el Gobierno Nacional tiene menos del 25%, ya que las actividades intensivas en administración (excepto universidades, fuerzas armadas y de seguridad y administración pública nacional) están mayoritariamente a cargo de los gobiernos subnacionales.

6. Ya sea directos (sueldos de empleados públicos) o indirectos (transferencias que se utilizan básicamente para pagar personal), o contrataciones de personal que se registran como "bienes y servicios".

ajuste que llevó a cabo Córdoba a partir de 1995 hubo reducciones salariales. Sin embargo, las circunstancias en que esto es posible en una magnitud tal que juegue un papel fundamental en el ajuste requerido son, en general, excepcionales. La percepción generalizada es que el rubro de gastos en "personal" tiene una marcada inflexibilidad descendente en términos nominales, excepto en lo que hace a horas extras y contratos temporarios, que normalmente no son una proporción sustancial.

En Brasil, en cambio, los gobiernos subnacionales tienen restricciones derivadas de la Constitución Federal, tales como la prohibición de echar empleados públicos o reducir sus salarios en términos nominales, y el derecho de los empleados públicos a retirarse después de 35 años de servicios (límite que se reduce en el caso de mujeres y docentes) con un haber igual al salario que tenían al momento del retiro. Estas restricciones han sido atenuadas, pero no removidas en su esencia, en 1998.

■ RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO

Condición 5 (control del gobierno central sobre la deuda subnacional): El Gobierno Central controla estrictamente y ex ante el endeudamiento subnacional.

En Argentina, por mandato constitucional, las provincias retienen todo el poder no delegado expresamente al Gobierno Federal (Artículo 121 de la Constitución

Nacional); el derecho de regular el endeudamiento provincial ciertamente no está entre las atribuciones delegadas. En la reforma de la Constitución de 1994 se estableció "Las provincias podrán (...) celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional" (Artículo 124). Este artículo da pie para que se regule el endeudamiento directo de las provincias con organismos internacionales; pero como no ha sido reglamentado hasta ahora, no es operativo, porque no se ha determinado, entre otras cosas, quién puede decidir si el crédito público de la Nación se ve afectado por un crédito contratado en el exterior por una provincia.

No obstante, el Ministerio de Economía de la Nación emitió en 1993 una resolución (la "Resolución 1075") en la que se atribuía facultades para autorizar endeudamientos provinciales. A pesar de su clara inconstitucionalidad, esta Resolución no ha sido impugnada judicialmente por las provincias (probablemente por razones de relaciones políticas), con lo cual es considerada como vinculante por ciertos actores, como el Mercado de Valores de Buenos Aires o el Mercado Abierto Electrónico. Sin embargo, como bien afirman Dillinger y Webb, esto no alcanza para considerar que Argentina cumple con la Condición 5. De hecho, la Provincia de Buenos Aires ha emitido bonos en el exterior, calificados al mismo nivel que los del Gobierno Argentino por las principales

calificadoras internacionales de riesgo, que no han sido aprobados previamente por el Ministerio de Economía de la Nación. Esta no aprobación (en algún caso, ni siquiera tramitación) se vincularía más con razones políticas que de calidad crediticia, ya que paralelamente ese Ministerio ha aprobado endeudamientos de otras provincias que deberían ser objeto de mayor preocupación (por el peso de los servicios de la deuda en ejercicios futuros) que la deuda de Buenos Aires.

En Brasil, la constitución le da al Senado autoridad para regular el endeudamiento provincial. A partir de esto, el Senado ha establecido límites basados en el stock de deuda y las obligaciones del servicio de la misma, pero ha otorgado también excepciones que han reducido la efectividad de esos límites. El Poder Ejecutivo Federal ha impuesto regulaciones a las fuentes crediticias a las que acceden los gobiernos subnacionales, como la prohibición de que un banco estatal le preste a su propietario, pero con frecuencia estas regulaciones se han eludido o abiertamente incumplido.

Condición 6 (no salvatajes a las provincias): El Gobierno Central se compromete creíblemente a no salir en auxilio de gobiernos subnacionales que tengan dificultades en pagar sus deudas, prohibiendo explícitos rescates y obligando a los gobiernos subnacionales a servir sus deudas.

En Argentina, durante la década de los '80, los gobiernos subnacionales que más aumentaban su gasto tendían a beneficiarse

con mayores transferencias nacionales; al entrar en crisis, reclamaban (muchas veces con éxito) el auxilio del Gobierno Central. Esto cambió en la década de los '90, notándose especialmente durante las crisis: la del Tequila (1995) y la que resultó recientemente (1999) de la acumulación de crisis cambiarias y de credibilidad en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, sumadas a la incertidumbre acerca de Argentina derivada del proceso electoral. Los gobiernos con desórdenes financieros tuvieron que afrontar las consecuencias de los mismos, cumpliéndose esta 6ª condición. El aprendizaje fue doloroso, pero como consecuencia, existe una mayor conciencia acerca de la necesidad de un manejo prudente de las finanzas públicas subnacionales.

En Brasil, en cambio, el Gobierno Federal frecuentemente ha garantizado directa o indirectamente las deudas provinciales, haciéndose cargo de ellas en situaciones críticas, que ocurrieron varias veces en los últimos diez años. De esta manera, se ha instalado la sensación de que es posible para los habitantes de un Estado aprovechar la totalidad de los beneficios del gasto público, pero pagar sólo una parte, haciendo recaer el resto en el Gobierno Federal, es decir, en el resto de los habitantes del país.

Los acuerdos de reestructuración de deudas de los estados brasileños con el Gobierno Federal a menudo incluyeron cláusulas fijando en un porcentaje máximo del presupuesto los servicios de la deuda, con refinanciación automática del servicio que excediera ese porcentaje. Esto significó, por un lado, beneficiar relativamente más a los

gobiernos subnacionales que más comprometidos estaban, al no exigirles un esfuerzo adicional. Por otro lado, implicó que cuanto más incrementaran sus recursos, más tenían que pagar de deuda, disminuyendo los incentivos para el esfuerzo tributario.

Condición 7 (regulación bancaria estricta): Los reguladores obligan a los prestamistas a registrar las pérdidas derivadas de un incumplimiento en el servicio de deuda.

Condición 8 (autonomía de las autoridades monetarias): El Banco Central es autónomo y tiene un fuerte mandato anti-inflacionario.

En Argentina la regulación y supervisión bancaria ha mejorado notablemente en la presente década, incluyendo la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central que le confiere autonomía, quedando con un poder real para cuidar el valor de la moneda (anteriormente tenía el mandato de hacerlo, pero de hecho acataba las órdenes del poder político). El control sobre la banca forzó a que la mayoría de los bancos provinciales fueran privatizados, quedando en poder estatal en general sólo los más sólidos.

La mayor parte de los bancos nacionales les prestan a las provincias sobre la base de la garantía de sus recursos de coparticipación de impuestos nacionales. Esto disminuye considerablemente las posibilidades de incumplimiento. En general, los bancos no pueden ser obligados por las provincias a reestructurar sus obligaciones. Esto se ve reforzado por la política que ha llevado el

Gobierno Nacional durante la década, dado que no ha ejercido su influencia sobre los bancos para que refinancien a las provincias contra su voluntad.

En Brasil, el Banco Central goza de una autonomía limitada, y el Gobierno Federal tiene más margen para llevar adelante una política monetaria discrecional.

RELACIONES POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES

Condición 9 (presidencialismo): Los presidentes son constitucionalmente fuertes.

Condición 10 (relaciones de poder entre niveles de gobierno): Los gobernadores tienen poca autonomía constitucional.

Condición 11 (preeminencia de asuntos nacionales): Las reglas electorales orientan al congreso hacia temas nacionales antes que a temas locales.

Condición 12: (cohesión partidaria): La disciplina partidaria es fuerte.

El efecto positivo de estas condiciones sobre la disciplina de los gobiernos subnacionales es casi obvia: cuanto menos balance de poderes haya, menor posibilidad habrá de que los gobiernos subnacionales lleven por su cuenta una conducta fiscal indisciplinada. Al contrario, la profundización del federalismo y de la democracia (incluyendo equilibrio de poderes, elección personalizada⁷ de los

7. Por oposición a las llamadas "listas sábana" que favorecen el poder de los partidos políticos.

representantes populares y autonomía decisoria de éstos) es riesgosa, especialmente si las instituciones a través de las cuales se ejercen no están suficientemente maduras. Pero a la larga puede traer ventajas (lo que no es negado por Dillinger y Webb).

Analizando las instituciones argentinas, Dillinger y Webb concluyen en que estas condiciones (centralización del poder) se cumplen en lo esencial.

En el caso de Brasil, sólo se cumpliría la condición del presidencialismo a nivel federal. La constitución de 1988 tiene una marcada tendencia a la descentralización del poder. El sistema político está fragmentado en diversos partidos, y la disciplina partidaria suele ser débil. La elección es más personalizada que en Argentina, y los representantes legislativos suelen estar preocupados en gran medida por temas regionales, independientemente del partido al que pertenezcan.

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS "CONDICIONES" EN EL RESULTADO

Considerando en particular el caso de Argentina, se podría afirmar que del grupo

de "condiciones" que describen Dillinger y Webb, las referidas a las restricciones al endeudamiento han sido las que han jugado el rol más importante.

En efecto, el mayor grado de autonomía de recursos de los estados del sur y sudeste brasileño no habría sido obstáculo para la acumulación de sus deudas. En el caso argentino hay correlación negativa entre grado de endeudamiento (medido como porcentaje del PBI provincial) y grado de correspondencia fiscal (gasto financiado con recursos de recaudación propia)⁸; pero no queda claro que podamos deducir una fuerte relación de causalidad entre estas variables, dado que habría otras (como el poder político relativo de cada provincia, considerando la relación entre sus representantes en la Legislatura Nacional y sus habitantes) que podrían incidir, directa o indirectamente, en ambas⁹.

Con respecto a la autonomía del gasto, tampoco parece estar marcando una diferencia fundamental. Es cierto que la rigidez en los gastos, producto de normativas a nivel federal, puede servir como excusa a los gobiernos subnacionales para requerir auxilio financiero, pero en el

8. Especialmente si se deja a un lado el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que adquiere autonomía, con gobierno electo por sus ciudadanos, recién en 1996. En cualquier caso, el coeficiente de correlación es claramente negativo, pero la medida en que las variaciones del grado de endeudamiento son explicadas estadísticamente por el grado de correspondencia fiscal pasa del 56% al 66% al excluir a la Ciudad de Buenos Aires.

9. El poder político relativo de cada provincia explica más del 70% de las variaciones en los recursos nacionales recibidos por habitante, el que a su vez es el principal determinante del grado de correspondencia fiscal, ya que cuanto más transferencias nacionales recibe una provincia, menos tiende a financiar sus gastos con recursos de recaudación propia. Por otra parte, también el poder político relativo podría implicar una mayor probabilidad (al menos, percibida) de conseguir el auxilio del Gobierno Federal en caso de crisis financiera, lo cual alentaría la toma de endeudamiento.

Cuadro 1
Indicadores fiscales provinciales
 AÑO 1996

	Recursos Provinciales/ Gastos Totales	Deuda Pública/ PBI
San Luis	32,5%	0,7%
Santa Fe	40,3%	2,1%
Buenos Aires	52,8%	2,5%
Neuquén	26,7%	3,8%
Tierra del Fuego	25,7%	4,7%
Córdoba	51,9%	5,0%
Santa Cruz	19,9%	5,4%
Capital Federal	87,8%	5,5%
La Pampa	31,3%	6,4%
Chubut	19,9%	7,3%
Mendoza	38,2%	9,1%
Entre Ríos	30,5%	11,1%
Salta	32,0%	11,3%
Tucumán	20,3%	11,7%
Catamarca	8,9%	13,2%
Misiones	19,3%	13,3%
San Juan	16,4%	13,6%
Corrientes	11,7%	15,7%
Río Negro	20,5%	16,0%
Santiago del Estero	13,3%	16,5%
Chaco	14,4%	18,2%
Jujuy	20,0%	22,7%
La Rioja	5,1%	30,4%
Formosa	9,8%	45,6%

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Economía y O. y Serv. Públicos de la Nación

momento de tomar las deudas ese tipo de consideraciones no tendría un peso sustantivo. La circunstancia en la cual en Brasil los gastos en personal pasaron a ser una proporción insostenible de los recursos (comienzo del Plan Real) puede considerarse excepcional. Por otra parte, en Argentina la inflexibilidad sería menor,

pero existe, aunque no es posible echarle la culpa de ella al nivel federal de gobierno.

Por otra parte, tampoco serían decisivas las diferencias en lo que hace a relaciones políticas intergubernamentales para explicar las diferencias de comportamiento entre los gobiernos

subnacionales de Argentina y Brasil. Es difícil que la posibilidad de intervención federal haya sido una determinante importante de las conductas fiscales de los gobiernos provinciales argentinos; la mayor parte de las intervenciones federales se produjeron por razones políticas (incluyendo vacíos de poder o manifiesta incapacidad del gobierno para seguir al frente de la provincia). La preeminencia de lo asuntos nacionales en las discusiones legislativas en Argentina no es absoluta, y se nota especialmente cuando se discute el presupuesto, ya que buena parte de los legisladores nacionales responden a los gobernadores de sus provincias antes que a la conducción nacional de su partido. Y el hecho de que la disciplina partidaria sea más fuerte no siempre trae resultados positivos para el poder presidencial. Depende de que su partido tenga mayoría en la Legislatura; en caso contrario, puede ser preferible intentar convencer uno por uno a los legisladores, en vez de enfrentar un cohesionado bloque opositor.

La cuestión institucional que aparecería como más importante, entonces, es la facilidad para endeudarse que tengan los gobiernos subnacionales. Y aquí aparece una de las conclusiones más interesantes del trabajo: el objetivo de disciplina fiscal fue mejor logrado a través de una política "neutral" del Gobierno Central (en el sentido de que se les dio a las provincias un trato similar al que recibían las empresas privadas) que a través de una política paternalista, donde el gobierno central se hizo, de alguna manera, responsable por lo que hacían los gobiernos subnacionales, y por eso intentó controlar su endeudamiento y salió

en su auxilio cuando estuvieron en problemas.

El paternalismo parece lo aconsejable en un esquema de gobierno unitario, donde el gobierno central es clara e ineludiblemente responsable por lo que hagan los gobiernos subnacionales, que dependen de él. En ese esquema, los gobiernos subnacionales no tienen real autonomía de recursos ni de gastos, su endeudamiento debe estar estrictamente controlado por el gobierno central (que es garante del pago de sus obligaciones), y los gobernadores son débiles. Posiblemente sea el sistema de gobierno que más conviene a efectos de asegurar la disciplina de los gobiernos subnacionales y de maximizar el poder de la política fiscal del gobierno central sobre la macroeconomía del país. Pero la superioridad del sistema unitario en este sentido no es determinante para elegirlo como sistema de gobierno, pesando más consideraciones históricas y políticas. Debe tenerse en cuenta, además, las cuestiones de eficiencia microeconómica del gasto público, que actualmente es uno de los mayores problemas económicos en Argentina.

En un sistema federal de gobierno, el paternalismo central podría ser contraproducente, porque induce a los gobiernos subnacionales a no hacerse cargo de las responsabilidades. Probablemente lo más conveniente sea enfrentar los problemas del federalismo con más federalismo. La esencia de este sistema es la autonomía y la cooperación. El federalismo se profundiza con la autonomía de recursos y gastos y con claras reglas de juego que determinen que cada nivel de

gobierno es responsable por sus decisiones.

En cambio, los caminos intermedios, en los cuales hay supuestamente un sistema federal pero los gobiernos subnacionales dependen del gobierno central para aumentar sus recursos, bajar sus gastos, tomar deudas, etc., es de dudosa eficacia, debido entre otras cosas a problemas de información asimétrica. En otras palabras, los gobiernos subnacionales se las terminarán arreglando para lograr lo que quieren, sin necesidad de hacerse responsable de las consecuencias.

EL CONTROL DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Quizás uno de los puntos en donde echa más luz el estudio de Dillinger y Webb es en la eficacia del control de la deuda de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central en un sistema federal de gobierno. En dicho estudio describen cómo el control directo sobre el endeudamiento subnacional en Brasil quedó a cargo del Senado, que resultó permeable a las presiones políticas. Y que los controles que intentó establecer el Poder Ejecutivo Federal terminaban siendo burlados por los estados.

Este es un resultado bastante natural: el gobierno central no puede prohibirles a los gobiernos subnacionales el acceso a todo tipo de deuda sino, 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. El efecto de los controles podría ser, simplemente, un empeoramiento de la calidad de la deuda.

En general, quienes abogan por un control a nivel central de las deudas subnacionales consideran, explícita o implícitamente, que el gobierno central es más responsable que los gobiernos subnacionales. Esto está lejos de estar probado en el caso argentino, donde el endeudamiento de la mayoría de las provincias no es siquiera comparable al endeudamiento del Gobierno Federal. Esto quitaría base de sustentación a la hipótesis de "Gobierno Federal responsable, provincias irresponsables". Mirando los niveles de endeudamiento, uno se pregunta si poner el control del endeudamiento provincial en manos del gobierno central no equivaldría a poner como guardabosques a alguien procesado por incendio de bosques.

El control del acceso a ciertas formas de endeudamiento, como el que pretendió instrumentar la mencionada Resolución 1075 del Ministerio de Economía de la Nación, le otorgaría un cierto poder al departamento que se ocupe del tema en el Gobierno Nacional. Pero esto no es necesariamente bueno, ya que se puede utilizar para el intercambio de favores políticos.

No está en discusión acá el hecho de que el endeudamiento subnacional debe ser

objeto de controles. El tema crucial sería cómo y quién se encargaría del control.

Teresa Ter-Minassian¹⁰ analiza las formas de control considerando: a) disciplina del mercado; b) acuerdos cooperativos entre distintos gobiernos de un país; c) enfoques basados en reglas; d) control directo del Gobierno Central¹¹. Su conclusión es que el enfoque basado en reglas fijas sería en general lo preferible, lo que puede ser complementado con la disciplina del mercado. Lo que no deja claro es quién establece y controla el cumplimiento de las reglas, lo que da pie a pensar que sería alguien ajeno al gobierno subnacional.

La posibilidad de que el control sea ejercido por los directamente afectados, es decir, la población del estado subnacional (ya sea directamente o a través de la Legislatura y las normas legales), no parece haber sido tenida en cuenta, pero tal vez haya que prestarle más atención. En Argentina, muchas

provincias contienen restricciones al endeudamiento en su Constitución. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, un empréstito debe ser aprobado por los dos tercios de cada cámara legislativa, debiendo especificarse para qué se van a usar los recursos y con qué fondos se van a devolver. En otras provincias se establece que los endeudamientos sólo pueden ser utilizados para financiar gastos de inversión. También en el caso de Buenos Aires, se ha establecido en los contratos de emisión de eurobonos que la Provincia se compromete a que los servicios de su deuda presupuestada no superen para ningún año el 15% de los recursos presupuestados.

Posiblemente lo mejor sea profundizar esta línea. Algunas propuestas en este sentido serían:

- ♦ Procurar "tapar" los agujeros que pueda dejar, más allá de su espíritu, la legislación vigente. Por ejemplo, en la

10. Por ejemplo, en "Decentralization and Macroeconomic Management", IMF working paper, noviembre de 1997.

11. Parece interesante observar que algunos puntos que justificarían el control administrativo de las deudas de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central, como: a) posible impacto macroeconómico de la deuda, en particular sobre el tipo de cambio; b) obtención -por parte de los gobiernos subnacionales- de peores términos de endeudamiento en relación con los que obtendría el gobierno central; c) riesgo de que un incumplimiento de un gobierno subnacional afecte a todos, y d) garantías implícitas del gobierno central, justificarían también el control sobre las deudas de empresas privadas. Esto se plantearía, por ejemplo, ante la crisis asiática de 1997, que habría tenido como marco una laxitud de las regulaciones del gobierno, unida a la sensación de que el gobierno acudiría en auxilio de las empresas en problemas. En realidad, esta sensación podría ser mayor cuanto más responsable se haga el gobierno (a través de los controles) de deudas ajenas. En cuanto a los controles en sí, en el caso de que sean eficaces, la pregunta sería: ¿cuánto costarían en términos de eficiencia microeconómica?. Es inobjetable la necesidad de que las autoridades bancarias controlen los préstamos bancarios, aplicando reglas claras y estables, para proteger a los depositantes. Es discutible que el gobierno central deba ponerse a controlar a los tomadores de crédito, ya sean gobiernos subnacionales o empresas privadas, no estando directamente involucrado. Son los prestamistas (y, eventualmente, las agencias calificadoras de riesgo, para informarle a éstos) los que deben evaluar la capacidad de repago de un crédito, y en consecuencia otorgarlo o no.

Provincia de Buenos Aires hemos enviado a la Legislatura un proyecto de Ley de Crédito Público, en la cual se establece, entre otras cosas: a) la necesidad de una ley para el otorgamiento de avales (actualmente pueden darse por decreto); b) la supresión del permiso al poder ejecutivo provincial, actualmente vigente, para endeudarse a mediano plazo con contratistas de obra sin una ley autorizante; y c) la necesidad de que todo trámite que pueda afectar el crédito público provincial (como deudas y avales) tenga la intervención del órgano especializado, que tendría entre sus funciones principales el cuidado del crédito público provincial.

♦ La sanción de adhesiones provinciales a la Ley de Solvencia Fiscal recientemente sancionada por la Legislatura Nacional, que establece límites tanto en términos de déficit público, como de aumento de la deuda y del gasto primario. Al respecto, el Ministerio de Economía de Buenos Aires se encuentra trabajando en un proyecto de ley a través del cual esta Provincia tendría una norma comparable a la mencionada ley nacional, adaptándola a la realidad propia.

♦ La implementación de fondos anticíclicos, que permitan "ahorrar" recursos extraordinarios o incrementos en la recaudación impositiva en el tramo ascendente del ciclo económico, para usarlos en los períodos recesivos,

a fin de estabilizar el gasto sin tener que recurrir a endeudamiento de emergencia. Un fondo de este tipo está contenido en la mencionada Ley de Solvencia Fiscal Nacional; por su parte, la Provincia de Buenos Aires sancionó un fondo anticíclico (llamado "Fondo de Estabilización e Inversiones") en diciembre de 1998, que recibió sus primeros recursos a partir de la venta de la empresa provincial de Obras Sanitarias en mayo de 1999.

♦ El diseño y aplicación de sistemas de inversiones públicas provinciales, que evalúen sistemáticamente y con métodos recomendados internacionalmente los proyectos de inversión a emprender. Esto facilitará concentrar el endeudamiento en proyectos socialmente rentables. Actualmente los proyectos a ser financiados con endeudamiento se aprueban en buena medida en función de la capacidad de negociación de los beneficiarios. A partir de que se establezca que todos los proyectos que requieran financiamiento presupuestario deben ser objeto de evaluación, y que se debe demostrar, como mínimo, que constituyen la mejor solución al problema que se plantea, resultará más fácil rechazar proyectos que, aunque tengan un fuerte respaldo político, no resulten los más convenientes desde el punto de vista del interés general de la población provincial. El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires está

trabajando actualmente en una propuesta en este sentido¹².

- ♦ Todos los elementos que tiendan a transparentar la gestión pública. En este sentido, el mencionado proyecto de Ley de Crédito Público incluye la necesidad de un informe a la Legislatura Provincial sobre la evolución de las deudas, las contrataciones efectuadas, la aplicación de los fondos y el repago de los servicios. La Ley de Solvencia Fiscal nacional 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 encargada de conocerla, y la adhesión provincial incluiría una previsión similar. La misma Ley de Solvencia Fiscal incluye la necesidad de un informe global anual del Poder Ejecutivo sobre el cumplimiento de esa norma. El proyecto de establecimiento de un sistema de inversión pública provincial tendería a facilitar para cualquier ciudadano conocer, en forma completa y expeditiva, el estado de tramitación de los distintos proyectos y las evaluaciones realizadas. Paralelamente, el establecimiento de sistemas integrados

de información financiera¹³ posibilitarán mejorar la calidad y oportunidad de la información sobre recursos, gastos y crédito público. 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. La transparencia es más factible ahora que antes por el avance de las comunicaciones, en particular a través de Internet. Haría falta solamente la decisión política y el diseño técnico necesario para instrumentarla.

Una institución cuyo diseño habrá que tener especialmente en cuenta es el nuevo sistema de coparticipación de impuestos ordenado por la reforma de 1994 de la Constitución Nacional. Este diseño puede mejorar simultáneamente la equidad y la eficiencia del gasto público, en la medida en que los incentivos sean los correctos. Estos incentivos pueden incluir premios para los gobiernos que mantengan una conducta fiscal que tenga externalidades positivas hacia el resto (o castigos en caso contrario)¹⁴.

12. Ver: "Hacia un sistema de inversión pública en la Provincia de Buenos Aires" de Francisco Eggers, en "32^o Jornadas de Finanzas Públicas: Las Finanzas Públicas en los Umbrales del Siglo XXI". Universidad Nacional de Córdoba, setiembre de 1999. Puede solicitarse en finanpba@infovia.com.ar.

13. El Gobierno Nacional tiene un sistema de ese tipo en funcionamiento. El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires ha propuesto un sistema similar para la administración provincial, pero ha encontrado resistencias para su aprobación.

14. En todo caso, este acuerdo debería surgir de la negociación entre las provincias, no como algo "externo" e "impuesto desde afuera".

■ A MODO DE CONCLUSIÓN

En un país enfermo de discrecionalidad de sus funcionarios, que a veces ha derivado en medidas acertadas y otras en errores o actos de corrupción, el establecimiento de reglas fijas, claramente establecidas y de cumplimiento obligatorio, significó un paso adelante en materia de manejo macroeconómico. Cuando se aprobó la convertibilidad de la moneda, una famosa frase (presuntamente desacreditando la medida), referida a los funcionarios argentinos, fue: "se han encerrado en una jaula y han tirado la llave afuera". Tal vez esto era, precisamente, lo que necesitábamos. El sistema monetario popularizado como "la convertibilidad" fue la base sobre la que el Gobierno Central aprobó la autonomía del Banco Central y

le dio mandato de cuidar el valor de la moneda y la salud del sistema financiero por sobre cualquier otra cosa; mantuvo bajo control su déficit público y rechazó la posibilidad de que las provincias en problemas no pagaran los costos de una política irresponsable. No es el sistema más adecuado en todo tiempo y lugar; pero para la Argentina de los '90, resultó superior a la discrecionalidad dominante en los '80.

Lo que aquí se sugiere es insistir en este camino: no es cuestión de sustituir la discrecionalidad de los funcionarios provinciales por la de los funcionarios nacionales. Es preferible establecer reglas que sean aprobadas y aceptadas por las partes involucradas, y profundizar la transparencia para mejorar las posibilidades del control ciudadano y legislativo.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES PRIMERA EXPERIENCIA EN LA ARGENTINA

LILIA GODAY

ABOGADA. PROGRAMA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

En este artículo se comenta la experiencia realizada por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en desarrollar la participación de la comunidad en el gerenciamiento de los recursos públicos. Lilia Goday explica la conveniencia de articular mecanismos de cooperación y participación social, y la necesidad de encontrar un sistema adecuado de participación para la ciudad de Buenos Aires.

MARCO CONCEPTUAL

Uno de los rasgos característicos de las democracias modernas es la tendencia a dar preponderancia a la participación ciudadana como elemento que eficientiza y enriquece la acción de gobierno.

El avance de la democracia participativa debe verse como una forma de complemento y no de oposición a la democracia representativa, aunque mucho del crecimiento de la primera se adjudique a la crisis de la segunda.

La tendencia a la descentralización y transferencia de competencias de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales también favorece la participación, porque acerca las decisiones cada vez más a sus destinatarios. En efecto, los gobiernos nacionales tienden actualmente a delegar

competencias en los gobiernos locales y éstos, a su vez, tienen un contacto más cercano con los ciudadanos.

Dentro de esta tendencia de abrir el juego de la participación, aparecen en las legislaciones locales institutos tales como la audiencia pública, la doble lectura, la consulta popular o el presupuesto participativo, con el fin de que las decisiones de los gobiernos sean avaladas, convalidadas y legitimadas por los vecinos, y que éstos ejerzan un control de gestión mayor sobre las políticas públicas. Esto a su vez, hace más transparentes los actos de gobierno, y evita o disminuye situaciones de corrupción.

El presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones,

cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es, desde otro punto de vista, una valiosa herramienta de planificación presupuestaria.

Sin embargo, debe comprenderse que la participación ciudadana no puede establecerse por decreto. Es la resultante de un proceso cultural lento, donde las leyes pueden ayudar a sugerir conductas pero no pueden imponerlas. Es preciso que tanto el gobierno como los ciudadanos pierdan desconfianzas mutuas y preparen el terreno para poder trabajar juntos en políticas que logren una mejor calidad de vida para la comunidad.

A nuestro criterio deben tomarse algunas medidas previas a la implementación del presupuesto participativo. En primer término se debe avanzar en el diseño de un presupuesto accesible y comprensible al ciudadano y en la regionalización y descentralización por zonas o -como en el caso de Buenos Aires- por comunas. Es preciso que en la Administración se encuentren claramente asignados los roles de los responsables de los programas y de los órganos rectores del sistema de gestión y administración financiera, como así de los órganos de decisión política.

Resulta necesario que el gobierno local estimule la participación a través de dos maneras, básicamente. En primer término, brindando información a la comunidad ya que sin información la gente no puede participar. Esta información comprende no sólo ilustrar respecto de qué es el presupuesto, y en par-

ticular qué es el presupuesto participativo, sino también hacer saber a los ciudadanos cuál es la acción de gobierno realizada, en que se han gastado los dineros públicos (rendición de cuentas), cuáles son los compromisos asumidos y en qué se proyecta gastar en los próximos ejercicios.

En segundo lugar se deben institucionalizar espacios de participación para que este proceso se consolide. Esto requiere un trabajo constante y continuo, en el que no puede estar ausente la capacitación tanto de la comunidad como de los propios funcionarios de gobierno. Ello es necesario para determinar las necesidades, planificar soluciones y crear mecanismos de información y consultas permanentes que resulten confiables.

Establecidas estas pautas mínimas, puede iniciarse la consulta a la población.

EXPERIENCIA EN BUENOS AIRES

En el año 1996 se dictó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que en su artículo 52 establece el carácter participativo del presupuesto, puntualizando que "la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos".

De este modo se abre para los vecinos de Buenos Aires la posibilidad de obtener nuevas y más comprometidas formas de participación en el gerenciamiento de los recursos públicos y, desde otra perspectiva,

en el diseño de las políticas públicas.

Dentro del Gobierno de la Ciudad nos propusimos diseñar una estrategia tendiente a instalar el tema del presupuesto participativo entre los vecinos, con el fin de elaborar un programa de trabajo y contar con los elementos de juicio necesarios para la ley que fije los procedimientos de consulta.

El trabajo desarrollado comenzó a mediados de 1997 con el acercamiento a movimientos políticos y sindicales que se encontraban trabajando el tema, tales como algunas organizaciones vecinales, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y otras entidades de la sociedad civil.

Advertimos que, más allá de algunas organizaciones, el tema era absolutamente desconocido en ámbitos tales como el de las Ciencias Económicas, en la mayoría de las entidades vecinales de la ciudad, y en muchos sectores académicos y partidarios. Por tal motivo decidimos comenzar la tarea instalando el concepto de participación presupuestaria, mediante la organización del Seminario sobre Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires, efectuado en la sede del Consejo Profesional de Ciencias Económicas en octubre de 1997, auspiciado conjuntamente por esa entidad y por el Gobierno de la Ciudad. Hasta allí se acercaron para participar importantes representantes del Gobierno Municipal de Porto Alegre (Río Grande do Sul- Brasil) ciudad donde esta modalidad de gestión se viene desarrollando desde hace diez años, y especialistas locales.

Además, se resolvió hacer a fines de

1997 una experiencia piloto en una zona de la ciudad, destinada a ponderar en una práctica acotada la mejor metodología de participación, convocatoria y respuesta de la ciudadanía respecto del presupuesto participativo, como base de trabajo para el diseño de experiencias en otros barrios de la Ciudad.

Buenos Aires se encuentra hoy dividida administrativamente en 16 Centros de Gestión y Participación, que comprenden dentro de sus límites geográficos a dos o más barrios. Elegimos el Sur de la ciudad por ser la zona más postergada y con mayor número de necesidades básicas insatisfechas. Consideramos que los dos barrios elegidos - La Boca y Barracas, con una población aproximada de 120.000 habitantes-, pertenecientes al Centro de Gestión y Participación N° 3, se encuentran entre los más postergados y con más carencias sanitarias, habitacionales y de educación. Por otra parte ambos vecindarios ostentan una larga experiencia participativa, sustentada por una gran cantidad de entidades de la sociedad civil y redes de asociaciones, que representan a diversos movimientos vecinales.

La convocatoria de diciembre de 1997, se efectuó con diez días de anticipación y se mantuvieron reuniones con diferentes entidades y redes de entidades de la zona, invitándoselos a concurrir y a multiplicar a su vez la convocatoria a los vecinos del barrio. La cantidad total de participantes fue de 101 vecinos.

El diseño de la prueba piloto

comprendió una serie de reuniones preliminares en las que se presentó el tema del presupuesto participativo, se describió la experiencia de Porto Alegre, se relató como se desarrollaría la experiencia barrial y por último, se respondió a las inquietudes de los vecinos.

Por otra parte se previeron cinco talleres (uno por día) en los que vecinos y funcionarios responsables de las áreas de cultura, salud y promoción social, planeamiento urbano y vivienda, producción, servicios y espacios verdes y, educación, trabajaron juntos para tratar de establecer cuáles eran las prioridades del barrio, en cada una de las áreas señaladas.

Por último se realizó una asamblea de cierre para votar los temas privilegiados por los vecinos en las jornadas precedentes. Contamos dentro de nuestro equipo de trabajo con la colaboración de profesionales expertos en mediación comunitaria, a fines de ordenar y facilitar el desarrollo de la asamblea.

El día del cierre de la experiencia, previsto para la selección de las prioridades presentadas, se distribuyeron formularios explicando el procedimiento: los votantes debían seleccionar seis temas entre los propuestos y asignar prioridades numerándolas del 1 al 6 (de la primera prioridad a la última) respectivamente. Mientras se efectuaba el recuento de votos, se realizó una encuesta entre los vecinos a fin de obtener información para una correcta evaluación de la actividad.

De la ponderación de la experiencia

surge poca presencia de ciudadanos no organizados, ya que la mayoría de los concurrentes pertenecían a organizaciones vecinales, lo cual nos hizo plantear la importancia de la difusión previa y quizás, de la realización de una amplia campaña de instalación del tema que provoque la participación de ciudadanos no habituados a ello.

La prioridad más votada por los vecinos fue la realización del Corso organizado por diversas entidades nucleadas en la Red Solidaria de La Boca y Barracas (área Cultura), la segunda poner en marcha la mayor cantidad de Centros de Salud (Salud), la tercera ejecutar en tiempo y forma el dinero asignado a la emergencia habitacional (Planeamiento Urbano y Vivienda) y por último desarrollar un proyecto de urbanización en Casa Amarilla (Planeamiento Urbano y Vivienda).

El 27 de agosto de 1998 se dictó la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad que en su artículo 9° "garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo".

Con el fin de aportar elementos de juicio necesarios para proyectar los procedimientos de consulta, se hicieron du-

rante septiembre de 1998 cinco Talleres Barriales de Priorización de Necesidades, en los barrios de Agronomía, Palermo, Montserrat, Villa Luro y Saavedra.

Del análisis de la experiencia comparada de Porto Alegre, el desarrollo de la propia experiencia barrial comentada y, teniendo en cuenta las características de extensión y población de la Ciudad de Buenos Aires ya señaladas, y las falencias propias de la representatividad ostentada en las asambleas, meritamos la posibilidad de diseñar una metodología diferente, que - respetando la idiosincrasia del vecino porteño -, permitiera el mayor grado de participación y fidelidad a la voluntad de los ciudadanos de Buenos Aires.

Ideamos entonces el trabajo grupal en talleres. Como trabajo previo a la realización de dichos talleres, se consultó a los Directores Generales de los Centros de Gestión y Participación involucrados, respecto de las carencias y necesidades de los barrios seleccionados y se encargó una encuesta a la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad, que tomó como universo la población residente en cada uno de los barrios seleccionados y como marco geográfico los límites barriales determinados por la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, siendo el diseño de la muestra por selección aleatoria estratificada proporcional al tamaño de la población.

Fueron invitados a participar los representantes de todas las Organizaciones de la Sociedad Civil de cada uno de los barrios -

asociaciones vecinales, cooperadoras escolares, asociación de comerciantes, etc.-, así como sindicatos y partidos políticos con representación parlamentaria.

Los Talleres se desarrollaron con una exposición inicial de los funcionarios de las diferentes áreas, quienes describieron brevemente los proyectos para el año 1999, para pasar luego al trabajo grupal en dos o tres talleres (según el número de participantes) coordinados por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED- América Latina). La experiencia del trabajo en asamblea no había resultado satisfactoria porque se advierte la posibilidad de manipulación o copamiento de la misma, la catarsis de los presentes sin producir ningún producto útil para el grupo, circunstancias éstas que hacen que los resultados sean pobres.

Por eso consideramos que resultaba más idóneo y positivo para los propios participantes trabajar en talleres con un número acotado de participantes (se dividían en grupos de alrededor de veinte personas según la cantidad de interesados), donde la voluntad del grupo surgía por consenso. Aquí no se produce votación sino un acuerdo común sobre las necesidades de la comunidad. Los resultados de dichos talleres se remitieron a la Legislatura para ser tratados junto con el Presupuesto de la Ciudad.

■ METODOLOGÍA PROPUESTA

La Ciudad de Buenos Aires ofrece características diferentes a las de otras ciudades que han incorporado a su gestión

gubernamental el presupuesto participativo (vg. la brasileña Porto Alegre). Por tal motivo requiere encontrar su propia metodología de participación que se adecue a las características e idiosincrasia de sus 3 millones de habitantes, a los que deben agregarse los que transitan diariamente la ciudad (se estiman 8 millones de personas más). Por otra parte, maneja el tercer presupuesto de la República Argentina (luego del propio Presupuesto Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires) el que oscila en los 3.200 millones de pesos.

Un sondeo encargado por el Gobierno porteño a una consultora local en febrero de 1998, apuntaba que el 87,4 % de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires está de acuerdo en que lo consulten respecto de cuáles son las prioridades para su barrio en particular y, el 85,1% se manifiesta a favor de que lo consulten sobre las prioridades de la ciudad en general. La mejor manera de realizar esta consulta es -siempre de acuerdo a lo expresado por los vecinos- la votación en colegios (64.6 %) o las encuestas (62.7%), seguido por los buzones en los comercios (39.4 %) y por último (32.6 %) por las audiencias públicas. En junio del corriente año y ante un menú de opciones predeterminado ofrecido a los vecinos, éstos prefirieron como mejor fuente de consultas a las encuestas de opinión (32.1 %), seguidas por formularios recibidos junto a las boletas de ABL (17,8 %), urnas con sugerencias en calles y lugares públicos (11,8 %) y asambleas populares (10,3 %).

En este marco, la metodología diseñada por el Gobierno de la Ciudad pretende

compatibilizar las necesidades de los vecinos -que no parecen dispuestos a la permanente y continua reunión en asamblea- y la mejor representatividad en la participación.

Debe advertirse que los diferentes niveles de participación requieren distintos compromisos personales, familiares y organizacionales, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar e instrumentar estrategias y metodologías de participación. Es necesario prever espacios que permitan la discusión y gestión global de las propuestas, como así también instancias concretas que permitan su viabilización.

Como se dijo antes, la discusión presupuestaria en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a lo que establece la Ley N° 70 de Gestión y Administración Financiera, debe darse en foros temáticos y regionales.

Buenos Aires tiene pendiente -en virtud de un mandato Constitucional-, la creación de comunas. Los foros regionales o comunales son los ámbitos en que se consultará a los vecinos sobre prioridades y necesidades en las futuras comunas en que se dividirá la ciudad. Por su parte, los foros temáticos deberán comprender la discusión de obras e inversiones con incidencia en todo el ámbito de la ciudad y tratar temas que resulten de interés relevante para todos sus habitantes y/o que excedan el ámbito de los foros comunales.

Consideramos entonces que la discusión presupuestaria tanto en los foros

temáticos como regionales debe ser efectuada por las personas que tienen domicilio en la ciudad, por ser ellos los destinatarios y protagonistas de las políticas locales.

Con relación a la metodología de consulta, entendemos que ésta debe ser amplia y respetar las formas de participación que cada región de la ciudad viene desarrollando. Las experiencias piloto descriptas revelaron que el trabajo de los vecinos en talleres es la mejor manera de identificar las necesidades barriales. Es importante también que el Gobierno llegue a cada región sabiendo cuáles son las mayores dificultades existentes.

Para ello no debe desecharse -como se efectuó en las cinco experiencias barriales antes mencionadas-, trabajar con encuestas previas efectuadas en cada zona o consultar los reclamos que la población efectúe ante los organismos pertinentes, o conocer los informes de los funcionarios que trabajan en esa área geográfica. La metodología debe ser similar en toda la ciudad, de manera de que los indicadores y parámetros puedan ser comunes.

Con relación a los foros temáticos, entendemos que éstos requieren de una metodología que garantice a todos los sectores de la comunidad la posibilidad de expresarse y que el gobierno registre las opiniones que se viertan. En este caso consideramos que el sistema de audiencia pública es una herramienta eficiente para determinar prioridades respecto de proyectos que impacten a toda la ciudad. Este camino, por

ejemplo, ha sido un instrumento muy eficiente para determinar la opinión de los vecinos respecto de la traza de la línea H de subterráneos o las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano en la ciudad de Buenos Aires.

■ ROL DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Ya habíamos mencionado el rol del Gobierno local en cuanto a brindar información e institucionalizar espacios de participación, descontando -por ser previa a todo-, la firme voluntad política de sostener el proceso.

En cuanto al rol de las diversas organizaciones sociales, éstas deberán desarrollar su tarea en el campo de la capacitación, en la integración de aquellos sectores sociales que usualmente se hallan excluidos de los procesos participativos, y en la estimulación de aquellos otros que, sin hallarse excluidos, se encuentran desmotivados y ausentes.

Cabe entre unos y otros (Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil), articular mecanismos de cooperación y participación social, que permita el trabajo en red y el fortalecimiento de los vínculos solidarios.

Creemos que el objetivo de desarrollar el presupuesto participativo no se agota con la participación en sí misma. La comunidad se moviliza, desempeña nuevos roles, y gana

en la construcción de una ciudadanía plena. Es capaz de influir en el diseño de políticas o proyectos sociales necesarios que impliquen una mejor calidad de vida para los miembros del cuerpo social, logra que los recursos aplicados por el Estado sean transparentes, convalidando per-manentemente la acción de

gobierno y, asume también la responsabilidad y el crecimiento que implica coadyuvar en la toma de decisiones. El Gobierno gana mucho en todo este proceso: obtiene consenso, legitima a diario la elección de las políticas que lleva a cabo y entabla una relación más armónica con los ciudadanos.

MONEDA E INFLACIÓN

ADRIANA AMADO

PROFESORA DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BRASIL

La idea de inflación está normalmente asociada a la de moneda. Sin embargo, la relación que existe entre esos dos elementos no siempre está bien definida. La noción transmitida por los medios reproduce, en general, la visión asociada a la corriente dominante de la teoría económica, que considera a la inflación como un fenómeno monetario en el que la relación de causalidad iría de la moneda hacia la inflación, lo que es extremadamente controvertido. En este texto, procuraremos observar las diferentes concepciones de economía monetaria, de la moneda y sus funciones y como esas diferentes concepciones terminan generando explicaciones completamente diversas sobre los orígenes de la inflación.

LA MONEDA Y SUS FUNCIONES

La conceptualización de la moneda se da mucho más por las funciones que desempeña que por alguna característica física propia de la misma. La característica propia y que la separa del mundo de las demás mercaderías, dándole especificidades es exactamente el hecho de reunir ciertas funciones y presentar ciertas propiedades que ningún otro bien puede tener.

La función inicial de la moneda, y de la cual todas las otras derivan, es su función de unidad de cuenta: la moneda posibilita que las diversas mercaderías sean representadas por un único elemento. Es por medio de la moneda que los otros bienes acaban por externalizar sus relaciones con el mundo de las mercaderías.

La existencia de la moneda en cuanto unidad de cuenta posibilita la existencia de los contratos monetarios, que permiten reducir la incertidumbre en la economía, porque aproximan temporalmente los resultados de las decisiones que sólo dan frutos en un futuro a largo plazo. Esos contratos, sin embargo, demuestran la obligación de una de las partes contratantes con la otra. Esa obligación debe ser cancelada en algún momento del tiempo. Precisamente la moneda, en tanto medio de pago, es la que permite que las obligaciones entre dos partes sean canceladas sin que haya ninguna deuda. O sea, como los saldos entre las diversas operaciones de débito-crédito no necesariamente son de suma cero, hay necesidad de un elemento que elimine esos saldos. Ese elemento es la moneda en su segunda función: medio de pago. Esta tal vez

sea la función diferenciadora de la moneda.

En las economías modernas, los intercambios no ocurren en forma directa. O sea, las mercaderías no se cambian por mercaderías, sino que sufren la intermediación de la moneda, que agiliza esos intercambios. La compra y venta de las mercaderías normalmente exige algún elemento que actúe como intermediario en el proceso de intercambio. Ese elemento es precisamente la moneda en su tercera función, o sea, la de medio de cambio.

Finalmente, tenemos a la moneda en tanto reserva de valor (cuarta función). Siendo unidad de cuenta, medio de pago y medio de circulación, la moneda posibilita la transferencia de poder de compra en el tiempo y así permite al agente demorar decisiones manteniendo su poder de compra hasta el momento en que encuentre más adecuado ejercerlo.

Esas cuatro funciones, unidad de cuenta, medio de pago, medio de cambio y reserva de valor, son inseparables en una dinámica monetaria saludable. Al analizar cuáles son las funciones priorizadas por cada una de las escuelas de pensamiento económico, veremos que esto se relaciona de forma directa con la noción de economía monetaria que cada escuela tiene y acaba generando diferentes roles para la moneda.

LA DEMANDA DE MONEDA

Ciertamente los agentes económicos,

empresas e individuos, demandan moneda en razón de sus funciones. Pero una cuestión fundamental para los teóricos que se preocupan en estudiar la moneda es por qué las personas retienen moneda, en efectivo o como depósitos a la vista en bancos. La respuesta dada por diferentes autores a esa pregunta permite realizar una nítida separación entre aquellos que creen que las economías monetarias son nada más que economías de intercambio directo que sufren la intermediación de la moneda -los llamados economistas ortodoxos- y aquellos que consideran a las economías monetarias de producción como intrínsecamente diferentes de las economías de intercambio directo -que constituyen el grupo de economistas heterodoxos. Estos últimos atribuyen a la moneda un papel fundamental en la fijación de los niveles de producción y empleo de la economía, en tanto que los primeros creen que la moneda no tiene papel alguno, pues los elementos fundamentales del sistema son determinados por las variables reales.

Los dos grupos de economistas concuerdan en que los agentes económicos guardan moneda para adquirir bienes y realizar pagos. Es la llamada demanda de moneda para transacciones. Un determinado volumen de producción exige una cantidad dada de moneda para que los intercambios sean realizados de forma ágil. Así, la demanda de moneda en su función de medio de cambio tendería a relacionarse con el volumen de producción de una economía dada.

Por otro lado, los agentes económicos pueden encontrarse con una serie de gastos

imprevistos y si no tuvieran una determinada reserva de moneda pueden encontrarse en serias dificultades. Para hacer frente a estos gastos imprevistos, los agentes acaban reservando parte de su riqueza en moneda. Este componente de la demanda de moneda, también llamado demanda preventiva o demanda por precaución, es función de la renta de los agentes, o sea el volumen de moneda retenido por precaución es proporcional a la renta. La demanda preventiva no constituye, en general, punto de grandes divergencias entre las escuelas del pensamiento monetario.

La principal divergencia entre las diversas corrientes efectivamente se muestra en lo que respecta a la demanda especulativa de moneda. O sea, aquella demanda de moneda como reserva de valor, que es la respuesta de los individuos a la incertidumbre y que da racionalidad al hecho de que los individuos demanden moneda por sí misma.

Los teóricos ortodoxos, monetaristas y nuevos clásicos, no ven motivos racionales para demandar moneda en tanto reserva de valor, dado que el individuo al guardar moneda está dejando de ganar el interés que derivaría del uso de la riqueza para préstamos y compra de títulos. La moneda es vista esencialmente como medio de cambio.

Los economistas heterodoxos, por su parte, resaltan que las economías monetarias de producción son economías descentralizadas en las que no existe preconciliación (acuerdo previo) de deseos. Los agentes producen sin saber si alguien tendrá

interés en comprar su producción. La producción toma tiempo y las decisiones de producción tienen por base apenas las expectativas sobre el estado del mundo en el momento en que el producto efectivamente va a ser colocado en el mercado. Por otro lado, el pasado no es una buena guía para el futuro, pues la propia acción del agente económico tiene el poder de alterar el futuro. En este sentido, se hace necesaria la presencia de algún mecanismo social que reduzca esa incertidumbre de tipo radical. La moneda es precisamente ese mecanismo.

En un mundo como el expuesto anteriormente la flexibilidad es un valor en sí mismo. O sea, el hecho de poder cambiar rápidamente de un activo a otro sin incurrir en pérdidas es algo que debe ser valorizado. Dado que el pasado no es una buena guía para el futuro, los individuos desearán flexibilidad de forma de poder lucrar con oportunidades imprevistas. Esa flexibilidad es otorgada por activos líquidos, es decir, activos que pierden poco o ningún valor al ser convertidos en otros activos en períodos muy cortos de tiempo. La moneda es el activo líquido por excelencia y dado que desempeña una función de reserva de valor, permite que el agente traslade valor en el tiempo. Así según los economistas heterodoxos, demandar moneda como reserva de valor no es una actitud irracional, sino absolutamente racional en un contexto de incertidumbre.

Cuando los individuos pierden liquidez, o sea cambian el activo más líquido que hay, es decir, la moneda, por un activo menos líquido, están normalmente interesados

en las ganancias de capital que pueden tener. De hecho, al comprar un activo, el agente no se interesa mucho por el flujo de renta que ese activo puede generar, sino por la ganancia que puede generar al revender ese activo. El valor presente de un título, por el cual es negociado en diferentes momentos, es dado por la siguiente fórmula:

$$VP = R/i$$

Siendo:

VP: valor presente;

R: rendimiento / retorno
periódico del título;

i: tasa de interés.

Hay por lo tanto una relación inversa entre el valor presente del activo y la tasa de interés. En este caso, el agente aceptará perder liquidez comprando el activo si espera que, en el futuro, la tasa de interés caiga lo que haría subir el precio del activo.

Como estamos en un mundo de incertidumbre radical, es decir, un mundo en el que el individuo no conoce la probabilidad de que acontezca cada evento, el individuo tiene que comparar la tasa de interés actual con una tasa de interés que él cree será la tasa de interés normal. Si la tasa de interés actual fuese superior a la tasa de interés que él cree normal, comprará el título, pues considera que hay una fuerte probabilidad de que la tasa de interés caiga. Caso contrario, él guardará la moneda en

su forma de reserva de valor. En el anexo 1 hay un ejemplo numérico, que facilita la comprensión de esta idea.

Así, las expectativas de los agentes en relación al valor normal de la tasa de interés hacen perder liquidez monetaria, o no, al cambiarla por otros activos. De acuerdo con esta teoría, keynesiana, la tasa de interés es una variable monetaria que da el incentivo necesario para que los agentes pierdan liquidez.

Con todo, no toda la sociedad tiene el mismo valor de la tasa de interés como normal. Cada agente tiene su propia concepción de lo que es la tasa de interés normal y por eso la demanda no sufre discontinuidades. Los agentes forman ese concepto de tasa de interés normal basándose sobre todo en convenciones, ya que la teoría de probabilidades tradicional es absolutamente inadecuada para tratar con un mundo el que hay incertidumbre radical.

El lector puede estar preguntándose sobre cuál es el problema de tener retención de moneda en tanto reserva de valor¹ y por qué ese elemento solo podría ser tan fundamental para diferenciar dos vertientes teóricas. El problema es que los agentes no están demandando un activo como otro cualquiera. Están demandando un activo que presenta ciertas especificidades.

Vamos a dar un ejemplo concreto para explicar este punto. Si un individuo demanda

1. Estamos simplificando el análisis considerando sólo las ganancias de capital. En realidad la tasa crítica de interés, aquella que hace que el individuo ponga todos sus recursos en títulos o en moneda guarda la relación: $ic = i^/i^*+1$ con una tasa de interés normal. Donde ic : tasa crítica; i^* : tasa de interés normal.*

heladeras como reserva de valor no estará causando ningún problema. Estará comprando heladeras y las empresas productoras de heladeras estarán empleando trabajadores para producir las heladeras que serán demandadas por ese individuo. Esos trabajadores gastarán sus rentas y generarán un flujo mayor de renta y así el flujo renta/gasto no se rompe. Sin embargo, con la moneda la cuestión es diferente. La cantidad de mano de obra que se demanda para producir una unidad monetaria es infinitamente inferior a su valor. Por lo tanto, al demandar más moneda el agente está usando gran parte de su renta para demandar un bien cuya producción no va a generar un flujo de renta que permitirá la perpetuación del flujo renta/gasto. Habrá, así, vaciamientos en el flujo, que se manifestarán en un exceso de oferta de mercaderías que no encuentran compradores. O sea, habrá una crisis causada por falta de demanda en la economía.

Por otro lado, en el caso de que el agente resolviera demandar heladeras con el fin de usarlas como reserva de valor y ese comportamiento se generalizara, el precio de las heladeras terminaría subiendo y los agentes reducirían su demanda de heladeras. Sin embargo, con la moneda no hay esa reducción de demanda como consecuencia de una elevación de su precio. Su demanda no puede ser sustituida por la demanda de otras mercaderías, dado que su demanda deriva de su característica de activo líquido por excelencia. Así, es exactamente la

existencia de una demanda especulativa de moneda lo que permite la existencia de crisis y hace que la economía no se encuentre siempre en su nivel de pleno empleo.

■ LA OFERTA DE MONEDA

En general, en el mundo moderno las personas relacionan la oferta de moneda, esto es, la cantidad de moneda existente en la economía, con las autoridades monetarias, que tienen el poder de emisión de billetes y monedas metálicas. Sin embargo, los bancos comerciales también tienen el poder de crear moneda, la llamada moneda escritural. De hecho, la oferta de moneda está estrictamente vinculada al marco institucional en el que actúa la economía. La evolución histórica lleva a la evolución de las instituciones y ésta lleva a la ampliación del concepto de moneda y a la flexibilización de los mecanismos de creación monetaria.

En principio, es importante aclarar que, normalmente, la conceptualización de oferta monetaria se vincula a la liquidez de los diversos activos que se desempeñan, plena o parcialmente, la función de moneda. Como primera aproximación, podemos decir que cuando hablamos de oferta de moneda nos estamos refiriendo al volumen de papel moneda en poder del público y los depósitos a la vista en bancos comerciales².

2. En verdad, la conceptualización de moneda es más amplia, yendo de un concepto más restringido a otro más extenso. Así, se acostumbra a distinguir entre varios conceptos de moneda: M1: papel moneda en poder del público + depósitos a la vista en los bancos comerciales; M2: M1 + depósitos a plazo en bancos comerciales, Banco de Brasil, bancos de inversión y bancos estatales de desarrollo; M3: M2 + depósitos de ahorro mantenidos por el público en la Caja Económica Federal, cajas económicas estatales, sociedades de crédito inmobiliario y asociaciones de ahorro y préstamo; M4: M3 + títulos de la deuda pública federal mantenidos fuera de la cartera del Banco Central.

Para explicar el proceso de creación de moneda por los bancos comerciales es interesante conocer los orígenes presumibles de la utilización del papel moneda y del moderno sistema bancario³. Cuando la moneda consistía básicamente en metales preciosos, como oro y plata, las personas que tenían riqueza en forma monetaria, por motivos de seguridad, terminaron depositando su reserva monetaria en instituciones que se responsabilizaban por la misma, aceptando un recibo como comprobante. El stock de moneda correspondía entonces al oro monetario que las personas guardaban consigo y al que estaba depositado en esas instituciones. Con el pasar del tiempo, y por comodidad, los recibos de depósitos pasaron a circular, siendo usados para efectuar pagos, asumiendo la función de moneda. Las personas responsables por la guarda de los metales percibieron entonces que los stocks de moneda depositados no eran demandados simultáneamente. En este caso, parte de esos depósitos podrían ser prestados a terceros sin causar problemas a los depositantes y propiciando ganancias extras a los guardianes, bajo la forma de intereses. Con eso se inicia la creación de moneda por estas instituciones. El stock de moneda pasa a incorporar, además del volumen anterior, el valor correspondiente a los préstamos realizados.

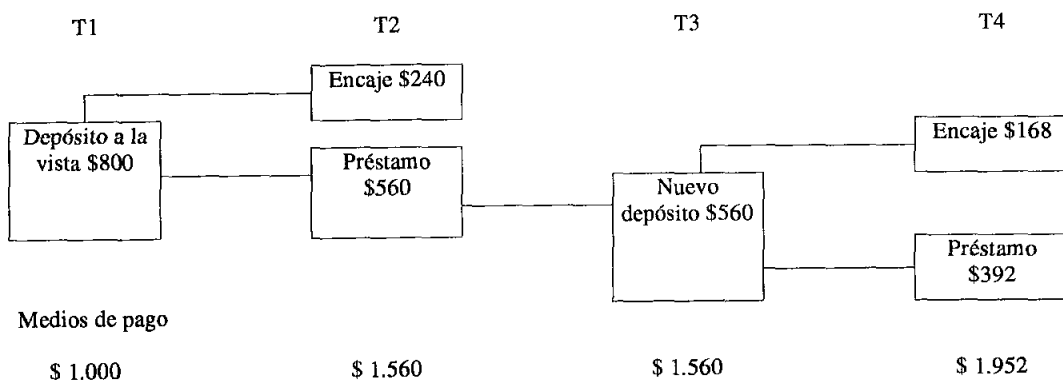
El mecanismo de creación de moneda por los bancos comerciales se asemeja al proceso arriba descrito. Los agentes económicos guardan una cantidad dada de papel moneda emitido por el Estado, pero por motivos de seguridad, depositan parte de ese papel moneda

en los bancos. Los bancos saben que esos depósitos no serán retirados por todos a la vez. Por eso pueden mantener en caja solamente un porcentaje de papel moneda para hacer frente a las extracciones y prestar el restante. En realidad ese préstamo se da bajo la forma de un depósito en la cuenta del tomador del préstamo. Ese tomador, a la vez, se desprenderá del dinero del préstamo en sus negocios y las personas que lo reciben como pago irán también a colocarlo en algún banco, reproduciendo el proceso. Los bancos que reciben esos depósitos nuevamente mantendrán una determinada parte bajo la forma de encaje, re-prestando el restante. De esta manera, el volumen de moneda (papel moneda en poder del público más los depósitos a la vista) se torna mucho mayor que el papel moneda emitido por el Estado. Entonces, la oferta monetaria no es sólo responsabilidad del Estado, sino que también tiene una participación importante de los bancos comerciales.

Ese proceso de expansión monetaria puede ser ilustrado por el diagrama presentado debajo. Supongamos que inicialmente los medios de pago consistían en \$1.000 en papel moneda. Algunos agentes económicos depositan \$800. Entonces, en T1 (tiempo 1) los medios de pago consisten en \$200 en papel moneda en poder del público y \$800 en depósitos a la vista. Pero los bancos mantienen como encaje solamente el 30% de los depósitos, o sea, \$240, prestando el restante (\$560). En el mundo real es probable que una parte de los préstamos obtenidos sea mantenida bajo la forma de papel moneda y el restante vuelva al sistema bancario como depósitos a la vista. Para simplificar, vamos a suponer que no hay

3. La historia de la moneda es examinada reducidamente en Vânia L. Bastos, *¿Qué son los precios?*

Figura 1



vaciamientos, o sea que el valor total del préstamo se transforma en depósito. Así en T3 los medios de pago pasan a estar constituidos por \$200 en papel moneda, \$800 de depósitos a la vista, como en T1, más \$560 de nuevos depósitos. Hubo, por lo tanto, un aumento en los medios de pagos correspondientes a los préstamos concedidos. Con una continuación del proceso de nuevos depósitos y préstamos, los medios de pago continuarán expandiéndose. Es lo que se denomina mecanismo multiplicador de los medios de pago o multiplicador monetario.

Se puede observar que la capacidad de creación de moneda escritural está relacionada con la proporción de los depósitos a la vista que es mantenida como encaje. Cuanto mayor es el encaje, menor será la posibilidad de expansión de los medios de pago. Así, cuando las autoridades monetarias establecen una tasa

de depósito compulsivo, que funciona como un encaje obligatorio, controlan la expansión de los medios de pago, limitando la capacidad de los bancos comerciales de crear moneda.

Este proceso de expansión de los medios de pago puede ser expresado por la siguiente expresión:

$$M = m H \quad (1)$$

Donde

M: medios de pago;

m: multiplicador monetario;

H: base monetaria⁴: papel moneda en poder del público más las reservas del sistema bancario junto al Banco Central.

La capacidad de las autoridades monetarias para controlar los medios de pago es otro punto de controversia entre los

4. En el Apéndice 2 hay una explicación sucinta sobre los factores condicionantes de la base monetaria.

economistas. La ortodoxia económica cree que la oferta monetaria, a pesar de tener un componente privado, es fundamentalmente exógena, o sea, su lógica está determinada por las autoridades monetarias y por lo tanto fuera del sistema económico. Postulan que el multiplicador monetario es estable y, siendo así, al controlar la base monetaria, el Estado tiene el control del total de moneda creada. Esto puede ser fácilmente visto en la expresión (1): si m es estable y la autoridad monetaria controla H , el total de los medios de pago (M) también está controlado.

Buena parte de la heterodoxia se contrapone a esa idea, observando que la oferta de moneda es fundamentalmente endógena, o sea, determinada dentro del propio sistema económico. Argumentan que el multiplicador monetario es altamente inestable y por lo tanto, la autoridad monetaria no puede controlar la oferta de moneda.

La endogeneidad de la oferta monetaria gana fuerza cuando se analiza la evolución del sistema financiero. El Banco Central, con el objetivo de evitar las crisis financieras que harían muy inestable al sistema económico, pasa a asumir la función de prestador de última instancia. Es decir, cuando un banco, por un motivo u otro, se equivoca en sus previsiones, y es sujeto de una escasez de liquidez para hacer frente a las demandas de sus depositantes, el Banco Central presta a ese banco y cobra intereses sobre esa operación (tasa de redescuento). Como esos intereses son relativamente altos, los bancos son desestimulados a quedar en posición de iliquidez. Sin embargo, saben que tienen esa válvula de escape y eso termina reduciendo o eliminando las restricciones que existían para los préstamos bancarios que estaban dadas por las reservas que los bancos tienen que mantener. Con el Banco Central

cumpliendo la función de prestamista de última instancia, la oferta monetaria pasa a ser completamente endógena. De esta forma, no se puede hablar de control de la oferta monetaria por parte de las autoridades monetarias.

Con todo, la endogeneidad de la oferta monetaria no quiere decir que siempre que alguien pide un préstamo lo consiga. El banco tiene su propia preferencia de liquidez y evaluará el proyecto para el cual se está demandando el préstamo, observando su viabilidad financiera y estableciendo una tasa de interés a ser cobrada y, tal vez, imponiendo restricciones al extender el crédito a ese proyecto, creando, de esta manera, un límite cuantitativo al crédito.

Las principales diferencias entre las concepciones ortodoxa y heterodoxa sobre la moneda, que fueron destacadas aquí, están resumidas en el cuadro presentado al final del texto.

■ MONEDA E INFLACIÓN

Las teorías sobre la inflación pueden ser divididas en dos grandes grupos. El primero relativamente homogéneo incluye sobre todo a las corrientes ligadas a la ortodoxia económica (clásicos, neoclásicos, nuevos clásicos). Este grupo trabaja con lo que convencionalmente se llama inflación de demanda. El segundo grupo trabaja dentro de la idea de que la inflación refleja un conflicto social por la renta (conflicto distributivo). Las explicaciones del fenómeno inflacionario presentadas por ese gran grupo son diferentes, pero todas se relacionan con la esfera de los costos y por ese motivo se dice que esa vertiente tiene una teoría de la inflación de costos. Resumiendo tenemos:

Inflación de demanda	Clásicos Neoclásicos Nuevos clásicos	
Inflación de costos	Conflicto distributivo Estructuralistas	Visión keynesiana Visión marxista Inflación inercial

■ INFLACIÓN DE DEMANDA

Las escuelas de pensamiento económico vinculadas a esta vertiente de análisis del proceso inflacionario tienen algunas características comunes:

- ♦ Ven a la moneda teniendo básicamente la función de intermediaria de intercambios
- ♦ Por ver a la moneda sólo con una función de intermediaria de intercambios, creen que esa variable no afecta el nivel de producción de la economía
- ♦ Creen que la Autoridad Monetaria tiene el poder de determinar la oferta monetaria
- ♦ Asumen la teoría cuantitativa de la moneda como válida
- ♦ Como consecuencia de las observaciones anteriores, consideran que la inflación es consecuencia de las expansiones monetarias promovidas por el gobierno.

La teoría cuantitativa de la moneda, en sus diversas versiones afirma que la renta nominal (precios multiplicados por el producto) debe ser igual a velocidad de circulación de la moneda, o sea, la cantidad

de producto que una dada unidad monetaria consigue hacer circular, multiplicada por el stock monetario. Esta teoría puede ser expresada por la siguiente fórmula:

$$MV = P y \quad (2)$$

Donde:

M: stock de moneda

V: velocidad de circulación de la moneda

P: nivel de precios

y: renta real

De acuerdo con la concepción ortodoxa la moneda no puede causar crisis porque toda renta se gasta y no hay ninguna razón para que los agentes deseen demandar moneda como reserva de valor, ya que al hacer eso dejan de ganar los intereses que podrían ganar si aplicasen su riqueza en títulos. Como los ortodoxos asumen que se está siempre en el nivel de pleno empleo, y (renta real) es considerada fija. La velocidad de circulación de la moneda es considerada como un factor institucional altamente estable, para simplificar podemos considerarla constante. Asumiendo que el producto está en su nivel de pleno empleo y que la velocidad de circulación de la moneda es estable, se verifica que conforme a la expresión (2), no hay

alternativas para las variaciones en el stock de la moneda que no sean variaciones proporcionales en el nivel de precios. Así, las variaciones en los precios deben ser proporcionales a las variaciones en el stock de moneda.

Como la moneda es vista sólo como un medio de cambio, dentro de esa visión cualquier aumento en la oferta de moneda generará un aumento proporcional en el nivel de precios. Esto ocurre porque los individuos tienen una demanda óptima de moneda para fines transaccionales. Cuando la oferta supera esa demanda, tienden a deshacerse de moneda y, como la economía está en pleno empleo, ese exceso de demanda acaba generando un aumento generalizado del nivel de precios.

Según esas vertientes habría un nivel de renta en la economía que sería determinado por variables reales y que correspondería al pleno empleo. El pleno empleo es alcanzado exactamente porque se cree que la tasa de interés es una variable que iguala oferta y demanda por fondos para inversión. De esta forma, esa variable es real y determina el nivel de producto de pleno empleo. Ya que el pleno empleo es determinado por una variable real, a la moneda le resta apenas la determinación del nivel de precios. A ese nivel de empleo correspondería una determinada tasa de desempleo de la fuerza de trabajo que sería apenas voluntaria o "friccional", o sea, las personas que estarían desempleadas o porque no aceptan trabajar a la tasa de salario vigente o porque están cambiando de empleo. Cuando el gobierno intenta reducir esa tasa natural de desempleo, gastando más de lo que recauda y

para eso emite más moneda, esa tentativa acaba sin tener efecto sobre el nivel de desempleo y el único impacto que tiene es sobre el nivel de precios. O sea, el gobierno está colocando en las manos de las personas más moneda de la que ellas desean mantener. Así, las personas tienden a librarse de ese exceso de moneda comprando bienes y servicios y generando con eso presiones sobre los precios.

De acuerdo con los monetaristas, en el corto plazo las empresas pueden engañarse creyendo que el aumento de precios es un aumento relativo y esto hace que empiecen a producir más; sin embargo, en el largo plazo las empresas ajustarían sus expectativas, percibiendo que el aumento de los precios era proporcional al aumento de todos los demás precios de la economía y, por lo tanto, no trae beneficios para ninguna empresa en particular. Así, habría un retorno al nivel de producción de pleno empleo y la expansión monetaria correspondería a una expansión proporcional del nivel de precios. Esto puede ser fácilmente verificable por el análisis de la ecuación (2)

Los nuevos clásicos creen que los agentes no se equivocan al formar sus expectativas tampoco en el corto plazo, percibiendo que la moneda no afecta al empleo ni en el corto ni en el largo plazo. Esta visión corresponde a una radicalización de la posición monetarista. Por lo tanto, las expansiones monetaristas son totalmente absorbidas por el nivel de precios. La única forma de que la moneda afecte el nivel de empleo es que haya una expansión monetaria

aleatoria, o sea, no prevista por los agentes. Sin embargo, la autoridad monetaria no puede usar ese recurso constantemente, pues en el caso de hacerlo, el carácter no previsible de la misma deja de existir.

■ INFLACIÓN DE COSTOS

Entre las interpretaciones de la inflación que enfatizan el aumento de los costos como causa primordial del aumento de los precios, se destacan aquellas que enfocan el conflicto distributivo (visión marxista, visión keynesiana, teoría de la inflación inercial) y la visión estructuralista. Examinaremos a continuación, en forma resumida, cada una de ellas.

■ 1.CONFLICTO DISTRIBUTIVO

LA VISIÓN KEYNESIANA

De acuerdo con esta visión, hay una relación inversa entre inflación y desempleo. Esta relación refleja la relación entre salarios y desempleo. Cuanto más bajo sea el desempleo, mayor poder de presión tendrán los trabajadores y, por lo tanto, mayor tenderá a ser el salario nominal. Esto ya demuestra que el poder de presión de los trabajadores es importante para explicar la inflación. El aumento salarial representa un aumento de los costos de producción y acaba por traducirse en elevaciones de precios. Tenemos, entonces, dos aspectos relevantes: la inflación es vista como presión de costo y al mismo tiempo como conflicto, ya que refleja el poder

de presión de los trabajadores.

Habría, sin embargo, un nivel de empleo que sería compatible con inflación cero. Ese nivel de empleo correspondería al producto potencial de la economía. Cuando ese punto es superado, es señal de que alguno de los factores productivos de la economía está siendo plenamente utilizado y por lo tanto, su oferta no podrá acompañar la demanda. Si la demanda crece, el precio de ese factor comenzará a subir, presionando, de esa forma, los precios de los productos que usan ese factor en su producción.

El factor que normalmente desempeña ese papel es el trabajo. O sea, serían los costos salariales los que terminarían presionando los precios y así, elevando la inflación. Y, más, sería el poder de presión que los trabajadores ganan cuando su factor de producción (trabajo) se vuelve escaso, el que sería responsable por el aumento de los costos. De esta forma, sería la tentativa de los trabajadores de ampliar su participación en la renta lo que llevaría al proceso inflacionario.

A pesar de que este análisis llama la atención sobre la importancia de la demanda en la explicación de la inflación, el tipo de explicación que ella ofrece es diferente de la dada por los monetaristas. Mientras que los primeros creen que expansiones monetarias necesariamente generan inflación y que el aumento del nivel de precios es proporcional a la expansión monetaria, los autores ligados a la interpretación keynesiana dicen que no hay relación definida entre moneda y nivel

de precios. Ellos observan que cuando el pleno empleo es alcanzado, las expansiones de la demanda provocaran aumentos en los costos de producción y, por lo tanto, en los precios.

Como esa escuela no admite que la economía esté siempre en su nivel de pleno empleo, da lugar a que variaciones en el stock monetario puedan afectar tanto los precios como las cantidades producidas y, de esta forma, no hay como separar esos dos efectos.

LA VISIÓN MARXISTA

Los marxistas también consideran la inflación como resultado de la disputa por la renta social. Sin embargo, no establecen que ese sea el resultado del pleno empleo y tampoco consideran que ese proceso tenga inicio siempre en los trabajadores. Al observar que los precios incorporan un componente relativo al salario y otro relativo a los lucros⁵, muestran que hay un conflicto permanente entre los representantes de esos dos grupos en el sentido de intentar ampliar siempre su participación relativa en la renta y, en consecuencia, en los precios. Sin embargo, aunque los dos grupos tienen mecanismos de protección, el grupo ligado a los lucros (capitalistas) tiene mayor poder de control sobre todo el proceso, ya que es él quien efectivamente fija los precios. La disputa por la apropiación de la renta termina reflejándose en el movimiento de precios: si los trabajadores consiguen aumentos de salarios, los capitalistas aumentan los precios para no perder posición relativa en su participación

en el precio final de producto. Así, el conflicto por la apropiación de la renta entre trabajadores y capitalistas termina siendo resuelto vía aumento de precios.

LA INFLACIÓN INERCIAL

La idea de inflación inercial se relaciona con la de los conflictos distributivos. En un contexto inflacionario, dado que los precios no suben simultáneamente, hay siempre grupos que pierden y grupos que ganan. La práctica social de esos diversos grupos termina creando mecanismos de protección de las participaciones en la renta y esos mecanismos normalmente corresponden a la indexación. Así, todos los grupos procuran adoptar esos mecanismos como forma de mantener su participación en la renta nacional. Cuando la práctica de indexación se generaliza, la inflación pasada se extiende hacia el futuro y se reproduce permanentemente. Todo funciona como en la ley de la inercia, cuando hay movimiento, si no hay una fuerza opuesta al mismo, el movimiento tiende a mantenerse. O sea, si hubo inflación en el pasado, habrá inflación en el futuro. Y el elemento que determina eso es precisamente la indexación.

2. LA TEORÍA ESTRUCTURALISTA

La teoría estructuralista de la inflación, desarrollada por autores ligados a la CEPAL en las décadas de 1950 y 1960, fue una reacción a la explicación monetarista de la inflación en los países de América Latina. Para

5. Por motivos de simplificación vamos a incorporar aquí las otras rentas tales como alquileres e intereses.

los estructuralistas, la realidad latinoamericana presentaba algunas especificidades que eran responsables por los altos niveles de inflación observados en esos países. El desarrollo desigual de los sectores de la economía creaba puntos de estrangulamiento, creando escasez de oferta y presión alcista sobre los precios.

Uno de los puntos de estrangulamiento observados era la estructura del comercio exterior. Los países de la llamada periferia tenían sus estructuras productivas centradas en los productos primarios para exportación. Sus necesidades de productos industrializados eran básicamente suplidas por importaciones de los países centrales. Esta escuela de pensamiento económico observaba que las estructuras diferenciadas de las pautas de exportación e importación terminaban generando un deterioro de los términos de intercambio, es decir, la caída relativa de los precios de los productos primarios en relación a los productos industrializados. Así, los países periféricos tenían que exportar cada vez más para obtener una cantidad fija de importaciones, en términos cuantitativos. Esto terminaba llevando a desvalorizaciones cambiarias que tenían impactos inflacionarios, dado que los productos importados se volvían más caros y con eso presionaban los precios internos. Otra forma de intentar reequilibrar la balanza de pagos era generar restricciones, tarifarias y cuantitativas, a las importaciones que tuviesen sustitutos domésticamente producidos. Sin embargo, normalmente esos similares nacionales eran más caros y, por lo tanto, esa era otra fuente

de presión sobre los precios en el ámbito interno.

Otro problema observado por esa corriente era respecto de la inflexibilidad de la oferta interna de alimentos. Dada la estructura de propiedad de la tierra, observada en Brasil y en otros países de América Latina, caracterizada por latifundios improductivos y minifundios con baja productividad económica, la oferta de alimentos no se adecuaba a la demanda, y con la urbanización generada por el proceso de industrialización ese hecho terminaba generando presiones alcistas sobre los salarios que repercutían sobre el aumento general del nivel de precios.

Se observaban también otros estrangulamientos sectoriales como fuente para el aumento de los costos. Esos estrangulamientos normalmente eran consecuencia de la forma desequilibrada con que se daba el proceso de industrialización periférico.

INFLACIÓN EN BRASIL: EL PERÍODO RECIENTE

La Tabla 1 presenta las tasas de inflación de Brasil desde 1950. El lector puede fácilmente observar que la inflación en Brasil siempre fue elevada en comparación con la mayoría de los países desarrollados, donde en general no llega a alcanzar los dos dígitos.

Como vimos, las explicaciones que normalmente se dan sobre el fenómeno inflacionario varían de acuerdo con la escuela

Tabla 1
Tasa de Inflación en Brasil – 1950/1996

Año	Tasa de Inflación IGP-DI	Año	Tasa de Inflación IGP-DI
1950	12.4	1973	15.5
1951	11.9	1974	34.6
1952	12.9	1975	29.4
1953	20.0	1976	46.2
1954	25.6	1977	38.8
1955	12.4	1978	40.8
1956	24.1	1979	77.2
1957	7.0	1980	110.2
1958	24.3	1981	95.2
1959	39.5	1982	99.7
1960	30.5	1983	211.0
1961	47.7	1984	223.8
1962	51.3	1985	235.1
1963	81.3	1986	65.0
1964	91.9	1987	415.8
1965	34.5	1988	1037.6
1966	38.8	1989	1782.9
1967	24.3	1990	1476.6
1968	25.4	1991	480.2
1969	20.2	1992	1158.0
1970	06.3	1993	2708.6
1971	19.5	1994	1093.84
1972	15.8	1995	14.78
		1996	9.34

Fuente: IBRE/FGV, Coyuntura Económica, Varios números

que este analizando el problema. En el caso de Brasil hay dos grandes vertientes. Por un lado tenemos a los estructuralistas que dicen que esos elevados niveles de inflación son consecuencia de determinadas características estructurales de la economía brasileña, citando entre otras:

- ♦ El estrangulamiento externo
- ♦ Las desvalorizaciones cambiarias
- ♦ La rigidez de la estructura de posesión de la tierra y en consecuencia la rigidez

en la oferta de productos alimenticios.

Por otro lado, tenemos las escuelas más ligadas a la ortodoxia que consideran como causa de esas elevadas tasas de inflación una cierta indisciplina presupuestaria y monetaria del gobierno, que siempre se negó a actuar dentro de sus posibilidades, o sea, a mantener presupuestos equilibrados y, al generar déficits, terminaba inyectando más moneda en la economía de la que ésta estaba dispuesta a absorber. El exceso de moneda se

transformaba en exceso de demanda de bienes y servicios y así, los precios subían de forma generalizada y persistente.

Por la Tabla 1 se puede observar que hay un cambio en el patrón inflacionario a partir de la década del '80. Este alcanza los tres dígitos y se muestra relativamente rígido a volver a los niveles anteriores.

Con el aumento de esos niveles, en febrero de 1986 fue adoptado un plan de carácter heterodoxo (Plan Cruzado) que buscaba la reducción de los niveles inflacionarios por medio de un choque heterodoxo que tenía por base el diagnóstico de la inflación inercial. Se veía que los mecanismos de indexación creados en la economía brasileña, después de la reforma financiera de 1965, hacían que los agentes, al protegerse de la inflación, terminaran reproduciéndola. Sería, entonces, necesario terminar con esos mecanismos y eliminar la memoria inflacionaria de la mente de los agentes. Para eso, fueron abolidos los mecanismos de indexación y hubo un congelamiento de salarios, precios y cambio por un período que supuestamente debería ser corto, pero que acabó extendiéndose por más tiempo del que fue previsto por los formuladores del plan. Varios problemas hicieron que los agentes invirtiesen contra el plan y rápidamente el congelamiento de precios llevó al racionamiento de ciertos bienes y ya al final de 1986 la inflación mostraba que era un mal que no había sido curado. Cuando volvió la inflación, se colocó en nuevos niveles y nuevamente se mostró extremadamente rígida a volver a los niveles

anteriores al Plan Cruzado.

En 1987 se formuló el Plan Bresser, que también contenía algunos elementos heterodoxos, como el control de precios, pero que estaba, sobre todo centrado en un diagnóstico de inflación de demanda. Con las medidas adoptadas, la inflación se mantuvo en niveles inferiores al 10% durante sólo 4 meses y el proceso volvió a recrudecer.

En 1989 se adoptó un nuevo conjunto de medidas que buscaba una reducción de la demanda y que se conoció como el Plan Verano. Tal como en la experiencia anterior, el nivel de inflación se mantuvo reducido por apenas pocos meses.

En marzo de 1990 fue lanzado el Plan Collor, que tenía algunos mecanismos poco convencionales, como la confiscación de los ahorros mayores que determinado valor, pero que partía de un diagnóstico bastante ortodoxo del problema inflacionario. Claramente, lo que estaba por detrás de este último plan era la reducción de liquidez de la economía al mismo tiempo que se procuraba reducir la deuda interna del gobierno. Este plan logra una reducción temporaria de la inflación, pero que enseguida volvió a niveles mayores que los anteriores.

En febrero de 1994 fue implementado un nuevo plan que tenía por base un diagnóstico mixto: por un lado, observaba en la inercia inflacionaria uno de los componentes básicos de la inflación brasileña y, por otro lado, proponía una reducción significativa de la liquidez, vía intereses altos, colocaba un ancla cambiaria, o sea, ligaba la

posibilidad de expansión monetaria a la entrada de divisas, lo que daría disciplina a la política monetaria, y liberalizaba las importaciones como forma de facilitar la estabilidad de precios.

Ese plan (Plan Real) se dividió en dos etapas. En la primera etapa se introdujo una nueva unidad de cuenta que era reajustada diariamente y que era convertible en cruzeiros. O sea, se creó un indexador absoluto para la economía, en la que eran cotizados todos los precios.

En la segunda etapa del plan, que se inició el 1° de julio de 1994, se sustituyó el cruzeiro por el real y todos los precios pasaron a ser cotizados en la nueva moneda con una tasa de conversión de Cr\$ 2.750,00/R\$ 1,00. Se introdujo en ese momento una banda cambiaria, límites en que le estaría permitido variar al real, y la emisión de reales sólo podría ocurrir si hubiese entrada de divisas que la anclase. Simultáneamente, fueron eliminados todos los mecanismos de indexación de la economía como forma de evitar que la memoria inflacionaria continuase presionando a la suba de precios.

Al contrario que los planes anteriores,

con ese plan la inflación presentó una tendencia descendente ya por tres años consecutivos. Sin embargo, los análisis de la economía brasileña actual indican la persistencia de algunos problemas, que tienen preocupados a los economistas de las más diversas tendencias. El real está aparentemente sobrevalorado, lo que genera problemas en relación al sector externo de la economía. La balanza comercial se ha mostrado persistentemente deficitaria. El ajuste de cuentas de gobierno no fue hecho. La tasa de interés, que viene siendo usada persistentemente como variable de control monetario, es uno de los elementos que mayor presión coloca en las cuentas de gobierno, dado su impacto en los intereses a pagar. Por otro lado, como los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos vienen siendo financiados con capitales externos, la caída de la tasa de interés puede reducir el incentivo a la entrada de esos capitales y crear mayores problemas para el sector externo. Sin embargo, la política de intereses altos acaba generando una reducción considerable de la inversión y con eso del empleo. En fin, hay una serie de problemas consecuencia del tipo de estrategia escogida para dominar la inflación en Brasil, que no parecen tener fácil solución dentro de la propuesta global del Plan Real.

Tabla 2
Principales diferencias entre las interpretaciones de la cuestión de moneda

Cuestión	Visión Ortodoxa	Visión heterodoxa
Demanda de moneda	Para transacciones Por precaución	Para transacciones Por precaución Para especulación
Oferta de moneda	Exógena	Endógena
Nivel de equilibrio de la economía	Pleno empleo	Posibilidad de existencia de equilibrio con capacidad ociosa
Causas de inflación	Exceso de moneda en la economía	Otras causas

APÉNDICE 1

Asumiremos estar trabajando con un título de renta fija que tiene un retorno de 100 unidades monetarias. Si la tasa de interés fuese de 10% el valor presente de ese título sería de 1.000 unidades monetarias ($=100/0.10$). Vamos entonces a suponer dos situaciones distintas. En la primera, el agente cree que la tasa de interés normal es del 13%. En este caso el valor presente del título sería de 769 unidades monetarias. El agente venderá el título para no incurrir en pérdidas

de capital con la caída del valor de su título. Supongamos ahora que él creía que la tasa de interés normal era del 8%. A esa tasa de interés el valor del título sería de 1.250 unidades monetarias. En este caso el agente procurará comprar nuevos títulos, para revenderlos cuando la tasa de interés alcance su valor normal y con eso ganar el diferencial entre el valor presente del título en el momento de la compra (1.000 u.m.) y el valor presente del título en el momento de la venta (1.250 u.m.)

APÉNDICE 2

Otra forma de expandir la oferta de moneda es por medio de la expansión de la base monetaria. La base monetaria corresponde al pasivo monetario de la Autoridad Monetaria. Para una mejor comprensión de los elementos que pueden influenciarla expondremos un balance resumido del Banco Central de Brasil.

Por este balance podemos verificar que todas las veces que las operaciones

activas del Banco Central no fueran compensadas por las operaciones del pasivo no monetario del mismo habrá una expansión de la Base Monetaria. De esta manera, los principales elementos que pueden alterar la Base Monetaria son respecto a las Operaciones con el sector externo, Operaciones con títulos en la cartera del Banco Central, Operaciones de redescuento, variaciones en la cuenta del Tesoro Nacional y Préstamos externos.

Balance simplificado del Banco Central de Brasil

Activo	Pasivo
Operaciones con el Sector Externo	Pasivo Monetario (Base Monetaria)
Títulos Federales en la Cartera del B.C.	Papel Moneda Emitido
Redescuento	Reservas Bancarias
Otros	Pasivo No Monetario
	Cuenta del Tesoro Central
	Préstamos Externos
	Otros

Marinho, 1996, p.22

■ LECTURAS COMPLEMENTARIAS

Bastos, V. L., "**¿Qué son los precios?**",
Departamento de Economía, UnB,
mimeo, 1976.

Carvalho, F. C., "Moneda, Producción y
Acumulación: una perspectiva pos-
keynesiana". In Silva, M. L. F. (org.),
**Moneda y Producción: Teorías
comparadas**, Brasilia, Editora
Universidad de Brasilia, 1992.

Marinho, H., **Política Monetaria en**

Brasil, Editora Campus, San Pablo,
1996.

Mollo, M. L. R., **Inflación: notas
introdutorias sobre diferentes
interpretaciones**, Serie de Textos
Didácticos, Universidad de Brasilia,
Departamento de Economía, 1993.

Vasconcellos, M. A. y Pinho, D. B., **Manual
de Economía**, San Pablo, Saraiva,
1992.

TESINA

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO

VINCULACIONES ENTRE LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 24.156 Y SU CUMPLIMIENTO.

EZEQUIEL FUERTES

ABOGADO, EGRESADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA.

I INTRODUCCIÓN

La inquietud en relación al tema de este trabajo surgió al examinar la viabilidad desde el punto de vista jurídico del proyecto de Decreto reglamentario del artículo 30 de la Ley N° 24.447 -Presupuesto para el ejercicio 1.995-, que otorga facultades a la Sindicatura General de la Nación para aperebrir y aplicar multas a funcionarios administrativamente responsables, cuando en el ejercicio de sus competencias se verifiquen transgresiones a las normas legales o reglamentarias vinculadas al régimen de Administración Financiera y Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional.

En el momento de realizar el trabajo de cotejo entre las normas que rigen la materia y el proyecto en trámite, me topé con el artículo 20 de la Ley N° 24.156 que no permite la existencia de una disposición como la referida a las facultades sancionatorias de la Sindicatura General de la Nación en las Leyes de Presupuesto, toda vez que se violaría su letra y espíritu, así como el principio

presupuestario de «exclusión», que se encuentra implícito en esta norma.

El «Principio de Exclusividad Presupuestaria» forma parte del conjunto de principios generales que rigen la materia, establece como postulado que: *las normas y contenidos de los presupuestos sólo versarán sobre temas de índole presupuestaria, ya sea al establecer las Disposiciones Generales que regirán el presupuesto del cual forman parte, o específicamente los presupuestos de recursos y gastos de la Administración Central o los Organismos Descentralizados de esta.*

El Principio de Exclusividad Presupuestaria surge, en nuestro ordenamiento jurídico del juego armónico de los artículos 19 y 20 de la Ley N° 24.156, los que se transcriben para lograr mayor claridad en el análisis:

«Artículo 19.- La ley de presupuesto general constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente:

Título I.- Disposiciones gene-rales;

Título II.- Presupuesto de recursos y gastos de la administración central;

Título III.- Presupuesto de recursos y gastos de los organismos descentralizados».

«Artículo 20.- Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero.

Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos....», (el resaltado es propio).

Tenemos así que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su Título II organiza el Sistema Presupuestario y más específicamente en su Capítulo II establece cuales serán las pautas que deberá seguir en su estructura la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

En caso de hacer una estricta aplicación de estos artículos y del principio que de ellos surge, no sería posible insertar cada año artículos llamados «suelos» (relacionados a temas extra-presupuestarios) o permanentes (que duren más de un año) en su Título I de las Disposiciones Generales, que no guardan relación con el concepto de éstas establecido por el Congreso Nacional en los artículos transcritos.

Asimismo en el presente trabajo, se analizarán las fallas que podrían existir -desde el punto de vista legal- en la metodología por medio de la cual se incorporan a la Ley Complementaria del Presupuesto N° 11.672, las normas del Presupuesto que regirán más allá del ejercicio financiero de que se trate. Una vez desarrollado el análisis, se propondrán las posibles alternativas de solución.

Es importante aclarar que este enfoque jurídico del tema es poco común entre los técnicos presupuestarios y hasta relativizado, sin embargo, estos se encuentran condicionados por las normas y de no actuar en consecuencia, pueden generar graves responsabilidades patrimoniales al Estado, además de las propias.

En síntesis, este trabajo tiene como objeto analizar desde el punto de vista legal, la compatibilidad del artículo 20 de la Ley de Administración Financiera, con la práctica cotidiana del Subsistema de Presupuesto, y como consecuencia de ello, la necesidad o no de su existencia en la Ley N° 24.156, las consecuencias de su no cumplimiento y las posibles alternativas al respecto.

II- ESQUEMA TEÓRICO DE REFERENCIA

II- I LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

En primer lugar es necesario definir el concepto de «Principios» rectores de la materia en general, que son: *reglas referentes a la confección y contenido del presupuesto, creadas con la finalidad de establecer una disposición metódica*

y ordenada de las finanzas del Estado 1. Estos principios surgen tanto de la práctica, como de la doctrina y se materializan en las normas que regulan la materia.

También se utilizan a la hora de interpretar las normas, su alcance, duración, etc. La interpretación de la normas la hacen los funcionarios que deben aplicarlas, entre los que están los Contadores y Economistas que confeccionan los presupuestos, como los jueces que establecen si una Ley está vigente, es constitucional, etc.

Pensemos en el ejemplo del Régimen Disciplinario que se instaura por el artículo 30 de la Ley N° 24.447, los agentes públicos multados en base a las disposiciones del Decreto que lo contenga, pueden demandar judicialmente al Estado por sancionarlos mediante una norma que no tiene sustento legal, ya que el artículo 30 era: extra-presupuestario; temporal, por estar incluido en una Ley de Presupuesto y; caduco, por no haber sido incluido en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

II- II PRINCIPIO DE EXCLUSIÓN

Concretamente establece que no se pueden incluir en el presupuesto artículos que regulen materias ajenas a la previsión contable-financiera para el ejercicio de que se trate.

Este principio ya había sido tenido en cuenta por la legislación con anterioridad a la Ley N° 24.156, por ejemplo, en el artículo 18 del derogado Decreto-Ley N° 23.354/56 (Ley

de Contabilidad), lo que demuestra la continuidad que ha mantenido la inclusión del principio en la legislación, desde la sanción de esta última norma. No obstante, su aplicación no ha sido constante, más bien se podría afirmar que prácticamente se lo ha dejado de aplicar por los funcionarios encargados de elaborar los proyectos de presupuesto y por los legisladores, al sancionar la Ley de Presupuesto anualmente.

Así nos encontramos ante una norma a la que no se le ha hecho caso en la práctica, llevándola a tal punto que podría verificarse la figura jurídica del «desuetudo», por la que una norma se considera derogada por la continua y generalizada desobediencia hacia ella, practicada por sus destinatarios (funcionarios y legisladores, en este caso), de esta manera lo entendió la Procuración del Tesoro de la Nación, al dictaminar respecto del artículo 18 de la anterior Ley de Contabilidad (similar al 20 de la Ley N° 24.156), que «la prohibición establecida no tiene sustancia constitucional. Se sostiene que se encuentra en vías de derogación por desuetudo» 2.

Sin embargo, una interpretación en ese sentido no parece ser la más indicada, ya que la existencia y cumplimiento de esta disposición viene a mantener el objetivo para el que se previó la Ley de Presupuesto, esto es, prever los recursos, autorizar los gastos para el ejercicio financiero y reglar en sus Disposiciones -complementarias de la Ley N° 24.156- las demás cuestiones vinculadas a ese Presupuesto. Así surge del citado artículo 20, cuando expresa en su primer párrafo **“Las disposiciones generales constituyen las**

normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero”.

Por el contrario, utilizando el camino del absurdo, podría llegar a suceder que una futura Ley de Presupuesto contenga más artículos de los llamados «suelos» sin contenido presupuestario, que los destinados a planificar el próximo ejercicio financiero. Ello así, como corolario de un abuso en la utilización de esta Ley con fecha de caducidad «fija», dado que se sanciona anualmente, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional y la Ley de Administración Financiera. El abuso de esta práctica podría convertir al Presupuesto en una «ley ómnibus» sin más.

De esta manera queda planteado este aspecto de la temática, en el que más adelante trataré de avanzar (Punto IV).

II- III PRINCIPIO DE LEGALIDAD

I"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta y locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”.

II"Corresponde al Congreso: inc. 8) Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”

III"…Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, corresponde: inc. 7) Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional».

IV «Artículo 1°.- La presente ley establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional».

V «Artículo 2°.- La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado».

VI «Artículo 11°.- El presente título (Título II, Del sistema presupuestario) establece los principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional». El agregado entre paréntesis, es propio.

Es destacable la vinculación del principio anteriormente descripto, con otro de los pilares del Sistema de Administración Financiera y por consiguiente del Subsistema Presupuestario, por ser parte del primero, tal es el Principio de Legalidad, que sostiene la necesidad de *la sujeción del presupuesto, en tanto es una ley emanada del Poder Legislativo, a las normas y jerarquías legales que rigen el ordenamiento jurídico en general y en especial a la materia.*

En el estudio del presupuesto, debemos tener presente que la escala de jerarquía normativa para el caso está conformada en primer término por la Constitución Nacional, específicamente en sus artículos 4°^I, 75 inc. 8)^{II} y 100 inc. 7)^{III}, en segundo lugar se encuentra la mencionada Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, por lo cual su contenido es de especial importancia en el tema, como surge en especial de sus artículos 1°^{IV}, 2°^V y 11^{VI}. Posteriormente encontramos los Reglamentos

Parciales Ns° I, II, III (implementados por los Decretos Ns° 2666/92, 253/93 y 1361/94), las Resoluciones del Secretario de Hacienda y sus Subsecretarios, y finalmente las Disposiciones emanadas de los Órganos Rectores de cada uno de los subestimas de Administración Financiera, en este caso, la Oficina Nacional de Presupuesto.

En consecuencia, tal idea lleva a la ineludible sujeción, desde el punto de vista legal, del sistema presupuestario a las normas y rangos específicos y generales que le son aplicables, entre las que se encuentran los mencionados artículos 19 y 20 de la Ley N° 24.156.

II- IV CONCEPTO DE PRESUPUESTO

Para un correcto análisis del tema corresponde definir al Presupuesto, respecto del cual la mayor parte de la doctrina especializada coincide en considerarlo como: *«Un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año»* 3.

José María Martín sostiene que el presupuesto consiste en: *“la planificación de la actividad financiera del Estado, aprobada por ley y que abarca un período generalmente anual”* (Obra citada).

Por su parte el Dr. Ángel Ginestar, aborda el tema desde una perspectiva más amplia, concibe al Presupuesto como: *«un instrumento de significación administrativa, que tiene expresión contable mediante cuadros financieros, cuya explicación tiene fundamentos provenientes de la*

economía, dado un marco general de referencia de carácter público y de alcance político, con repercusión social» 4.

Tenemos de esta manera que por definición consideramos al presupuesto como una herramienta de planificación de los objetivos de la actividad estatal para el ejercicio financiero de que se trate, de contenido financiero, que en su aspecto formal se presenta periódicamente a través de un acto legislativo sancionado por el Poder Legislativo, en observancia del artículo 75 inc. 8°, de la Constitución Nacional.

II- V NATURALEZA JURÍDICA

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuesto, o sea cuál es su entidad desde el punto de vista jurídico, tema de mucha importancia a la hora de interpretar una norma, los autores no se han puesto de acuerdo; por una parte se grupan aquellos que la consideran un “acto institucional”, esto es, que no produce efectos jurídicos directos para los particulares, por estar destinado específicamente para los órganos del Estado.

Hay autores que la consideran simplemente como un acto administrativo con forma de ley, sin embargo no se ponen de acuerdo en cuanto a las características de este acto, esto es, si es de carácter *formal*, lo cual implica que sus disposiciones tienen un alcance meramente declarativo-dispositivo, o si por el contrario es *material*, lo que significa que además de tener disposiciones de carácter declarativo-dispositivo, puede también modificar, crear o suprimir derechos y

obligaciones (impuestos, exenciones, etc.), se desprende de la legislación que la regula, que su naturaleza es *formal*.

No obstante lo indicado, en el caso argentino el tema carece de especial trascendencia dada la circunstancia de no haberse establecido en la Constitución Nacional, norma máxima de la pirámide jurídica, un artículo similar al artículo 20 de la Ley N° 24.156 citado, que indique si hay un resguardo especial en cuanto al contenido del presupuesto o no. Circunstancia que sí se verifica en el caso de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 53, 5° párrafo ^{vii}, y con más fuerza lo establece por ejemplo la Constitución de la Provincia del Chaco, la cual contiene un artículo específico dedicado a este tópico, el 54, que directamente declara nulas y sin efecto a las disposiciones incluidas en la ley de presupuesto que no se refieran exclusivamente a la materia, su interpretación o su ejecución.

En el caso del Derecho Comparado la Constitución del Brasil, que establece en su artículo 165 inc. 8° que la ley anual de presupuesto no debe contener disposiciones extrañas a la fijación de gastos y la previsión de recursos. En estos casos, dada la recepción constitucional del principio de exclusividad, las leyes de presupuesto, en la medida que se cumpla este precepto, tendrán siempre un carácter

eminentemente formal o dispositivo.

III- DESARROLLO

III- I ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Una vez planteado el marco general dentro del cual se encuentra comprendido el tema en estudio, podemos pasar a contemplar el caso argentino, en cuya Constitución Nacional se ha omitido legislar la materia presupuestaria en detalle, por lo que los principios presupuestarios no forman parte de ella, impidiendo que se verifique la conducta descrita en el capítulo anterior con la misma fuerza legal, circunstancia que nos lleva a indagar en las consecuencias que esto trae aparejado. Vale señalar que la opinión mayoritaria de la doctrina especializada en la técnica constitucional, sostiene que el contenido de éstas debe ser lo menor reglamentarista posible, dejando a las leyes específicas de la materia, por el caso la Ley de Administración Financiera, la reglamentación en detalle del tema.

En el ejemplo de la Constitución del Brasil, desde el punto de vista legal, para derogar su contenido es necesario un proceso de reforma constitucional, con las exigencias que esto requiere, en cambio al ser la norma que rige la materia financiera argentina una norma sin ningún tipo de prerrogativa especial, más allá de contener las directrices para la correcta

VII Artículo 53° inc. 5° párrafo "La ley de presupuesto no puede contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros recursos."

administración de los recursos y gastos públicos y su respectivo control, se presenta la circunstancia -que de hecho ha ocurrido en el caso de las facultades sancionatorias otorgadas a la Sindicatura General de la Nación por medio de una Ley de Presupuesto-, que permite la aplicación del principio del Derecho Constitucional por el cual toda norma puede ser modificada por otra norma de igual rango y emanada del mismo órgano, o "*ley posterior, deroga a la anterior*".

Este principio se puede aplicar en el caso de la Ley de Presupuesto, toda vez que, no obstante que el artículo 20 de la Ley N° 24.156 prohíbe la inclusión de disposiciones ajenas a la materia, de carácter permanente, que reformen o deroguen leyes vigentes, las leyes de presupuesto son sancionadas anualmente por el mismo órgano (Congreso Nacional) que sancionó la primera, incluyendo en su contenido artículos que efectivamente nada tienen en común con la planificación de los gastos y recursos públicos, e incluso se modifican otras normas como se verá más adelante en el caso de la Ley Complementaria Permanente del Presupuesto.

Por consiguiente, el razonamiento que se viene desarrollando nos lleva a considerar derogado tácitamente para este caso, al artículo 20 citado, ya que el Poder Legislativo desoyó las indicaciones que él mismo había establecido para confeccionar el presupuesto de la Administración Nacional, dándole de este modo un carácter eminentemente material, en la medida que, en el ejercicio financiero de que se trate, se incorporen medidas ajenas al presupuesto, o que reformen o deroguen

leyes vigentes como las descriptas.

Queda claro que la Ley N° 24.156, a pesar de no tener la fuerza obligatoria de la Constitución Nacional, tiene como función la de autolimitar al Congreso en cuanto al contenido del presupuesto como acto de gobierno, limitación que por supuesto alcanza también al Poder Ejecutivo -como elaborador del proyecto y posterior ejecutor-.

En general los estudiosos de la materia condenan que los legisladores, a instancias de los técnicos del Ministerio de Economía, incluyan disposiciones de carácter permanente o que modifiquen el ordenamiento jurídico incidiendo en forma directa en el ámbito de actuación de los particulares. Esto es que el legislador cree lo que se llaman «normas de relación» a través de un cuerpo dispositivo concebido para reglar el funcionamiento de la organización estatal, máxime cuando él mismo se autoimpuso con carácter general un razonable límite al ejercicio de sus facultades discrecionales⁵; lo que al decir de Marienhoff, esta técnica es una «...verdadera *corruptula*»⁶.

Como se ha dicho, las distintas leyes de presupuesto posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Administración Financiera infringen la «prohibición general» autoimpuesta por el legislador, de esta manera se incluyen disposiciones de carácter permanente que modifican el ordenamiento general, con el agravante en el caso del artículo 30 del Presupuesto 1995, de no haber sido enviadas a la Ley Complementaria de Presupuesto.

En relación a la temática del «autolímite» para utilizar facultades discrecionales a la hora de aprobar el presupuesto, vale recordar las expresiones de Rafael Bielsa sobre el artículo 18 de la Ley de Contabilidad, que bien valen para su equivalente 20 de la Ley N° 24.156, en cuanto sostiene que aquella *«...tiene la misma jerarquía que las demás, pero como el objeto de sus normas es reglar con certeza y estabilidad de la actividad financiera y administrativa, nada más lógico que se empiece por las normas que el propio legislador debe cumplir. Toda autolimitación de poderes que tiene por objeto establecer reglas de certeza, de derecho de contralor de la gestión de la cosa pública es plausible, y es un signo de progreso político y educación jurídica. Todo lo que limita una facultad discrecional, sin afectar el poder interés general o la eficacia racional del poder, es un signo de progreso jurídico y un alabable retroceso del autoritarismo...»*7.

La situación descripta demuestra la precariedad de la seguridad jurídica en nuestro sistema legal, evidenciada en la desprolijidad con la que implementa en este aspecto el sistema presupuestario, y más aún en la planificación del sistema normativo que viene a regir la Administración Financiera produciendo zonas grises, también llamadas «lagunas jurídicas», que en la práctica atentan contra la eficacia del Sistema en su conjunto.

Ahora bien, en este esquema cabe preguntarse ¿quién comete la irregularidad?, o ¿Quién viola lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 24.156?. Una primera respuesta

podría ser: el legislador que sanciona la ley de presupuesto que contiene disposiciones violatorias de la Ley 24.156; sin embargo ese legislador está modificando tácitamente - indirectamente- lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 24.156, que a su vez, fue establecido como ley por su voto. En otras palabras, el mismo Poder Legislativo que sancionó una norma, puede sancionar otra norma que modifique la primera en uso del principio constitucional que expresa: *ley posterior, modifica la anterior*. Por lo tanto en este caso no habría violación de norma alguna, solo una «desprolijidad procedimental» por parte de los legisladores al desoír un precepto establecido por ellos mismos, creando la consiguiente incertidumbre jurídica sobre la aplicabilidad de esta norma vigente que no se cumple.

Descartada la posible responsabilidad del Poder Legislativo, nos queda entonces analizar la actuación del Poder Ejecutivo, desde la Oficina Nacional de Presupuesto, que es el laboratorio en el cual se gesta el proyecto de ley de presupuesto, el Subsecretario de Presupuesto, que es el funcionario con responsabilidad política directa respecto de ese proyecto, el Ministro de Economía, hasta el Jefe de Gabinete de Ministros, quien por mandato constitucional envía el proyecto de presupuesto al Congreso, previa aprobación en acuerdo de Ministros y aprobación del Presidente -de acuerdo al artículo 100 inc. 6^{VIII}.

VIII Artículo 100 *«...Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, corresponde; inc. 6) Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación por el Poder Ejecutivo».*

Los funcionarios del Ministerio de Economía al elaborar el proyecto de presupuesto con disposiciones que van en contradicción a la limitación impuesta por el artículo 20 de la Ley 24.156, son los que infringen la norma, toda vez que ellos son los destinatarios de ese precepto, ¿a quién más, sino los encargados de elaborar las disposiciones generales con las características allí descriptas, puede estar destinado este artículo?. Una vez concluido el proyecto, el Jefe de Gabinete de Ministros debe enviarlo al Congreso antes del 15 de septiembre del año anterior al ejercicio financiero para el que está previsto, oportunidad en que este funcionario avala el contenido del futuro cuerpo normativo y así también la irregularidad propuesta en él.

Corresponde destacar que la limitación señalada en el párrafo anterior también está destinada a los legisladores, quienes en definitiva son los que aprueban en la Comisión Mixta de Presupuesto y Hacienda, primero y sancionan en el recinto después, el proyecto con los artículos transgresores de la norma creada especialmente para regir la elaboración del presupuesto, como lo es la Sección I del Capítulo II de la Ley de Administración Financiera, titulada «De la estructura del presupuesto general». Sin embargo a pesar de ello, su desprolijidad se encuentra amparada por el principio constitucional que señala que *ley posterior, modifica la anterior*, ya señalado y dudosamente aplicable al caso.

Resulta claro que para que los

sistemas jurídico y de Administración Financiera Argentinos sean fiables, no pueden existir derogaciones singulares y por lo tanto para que las disposiciones contenidas en los ejemplos dados sean constitucionalmente válidas, sería necesario derogar previamente el artículo 20 de la Ley N° 24.156, extremo al que no es aconsejable llegar.

De insistirse en la práctica cuestionada, va a llegar el día en que la justicia falle contra el Estado por haber vulnerado inconstitucionalmente derechos de particulares, organizaciones o provincias, con considerables consecuencias pecuniarias para el Tesoro y de prestigio para sus responsables, sino personales; por lo que este trabajo tiene entre sus finalidades la de advertir a los funcionarios responsables del área al respecto.

III- II MODIFICACION DE LA LEY COMPLEMENTARIA DE PRESUPUESTO N°11.672

Este es un tema de especial atención que surge como correlato de lo ya expuesto, se puede observar desde el punto de vista legal la incongruencia que representa, para el sistema presupuestario la existencia de la prohibición del artículo 20 de la Ley N° 24.156 y el mecanismo utilizado anualmente para incorporar por la misma Ley de Presupuesto, los artículos que tendrán vigencia más allá del ejercicio de que se trate a la Ley N° 11.672

(Complementaria Permanente del Presupuesto). De ello resultaría que no se ha previsto esta situación al momento de redactar la Ley de Administración Financiera.

A fin de clarificar lo expuesto, bien vale plantear algunos ejemplos. La práctica cotidiana en el servicio jurídico del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, coloca a cualquier abogado ante la situación de tener que emitir opinión sobre la viabilidad legal del artículo 45 de la Ley N° 24.191 (Presupuesto para el año 1993), el que dispone la incorporación a la Ley N° 11.672 de artículos de la primera, cuya vigencia se desea que supere el 31 de diciembre de ese año, fecha en la cual aquella ley caduca. Ante esta situación ¿se puede considerar la incorporación de esos artículos a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto como una «reforma» de esta, en los términos del artículo 20 de la Ley de Administración Financiera?, y en caso afirmativo ¿constituye una conducta ilegal y por lo tanto nula?, ¿cuales son las consecuencias que ello acarrearía?

El diccionario de la Real Academia Española 8 entiende por **Reformar**: *modificar algo, por lo general, con la intención de mejorarlo*. En tanto dice respecto del término **Incorporar**: *agregar, unir una cosa a otra para que haga un todo con ella*. Del significado de estos términos resulta

que al *incorporar*, se modifica, esto es, *se transforma o cambia una cosa mudando alguno de sus caracteres*, es igual a *reformular*; entonces se puede llegar a la conclusión de que: las leyes de presupuesto «reforman» a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto en contradicción a lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera; esta situación puede desembocar en similares consecuencias a las señaladas en el punto anterior.

III-III MODIFICACION DE OTRAS LEYES

Frente a la reforma de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto se puede argumentar que el motivo de su existencia es, justamente, la de complementar las leyes de presupuesto anuales mediante la recepción en una norma que no caduque al final de cada año (ejercicio financiero) de los artículos de las leyes anteriores que tengan vocación de permanencia más allá del 31 de diciembre de cada año, a fin de evitar repetirlos cada año como se hacía hasta que mediante la Ley de Presupuesto para 1933, se sancionó la Ley 11.672 9.

Como ejemplos de modificación de normas por medio de leyes de presupuesto, podemos citar como muestra dentro de la amplia gama existente, al artículo 29 de la Ley N° 24.624 que incorpora un inciso al artículo 9° de la Ley 24.156. ^{IX}.

IX "Agréguese como inciso d) del artículo 9° de la Ley N° 24.156, al MINISTERIO PÚBLICO, e inclúyase a la citada jurisdicción en la excepción dispuesta por el artículo 34 de la mencionada norma legal. Extiéndase asimismo al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, con relación al MINISTERIO PÚBLICO, las facultades otorgadas a la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en el penúltimo párrafo del artículo 117 de la Ley N° 24.156".

Asimismo el artículo 30 de la misma Ley, ordena sustituir el artículo 49 de la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1995), por el texto allí sugerido -relativo al archivo de documentación en soportes electrónico u ópticos indelebles-.

Estas disposiciones son un pequeño ejemplo de las normas sancionadas con este defecto legal y que por lo tanto, en caso de ser sometidas a consideración de la justicia, al plantearse una demanda por su inconstitucionalidad, difícilmente salgan airoas, obligando a la Administración a reformular las modificaciones rechazadas y comenzar el trámite nuevamente en la forma correcta, supongo innecesario profundizar en los distintos tipos de costos que tal situación traería aparejada^x.

III-IV CONSECUENCIAS PARA LA ADMINISTRACION

La Administración Pública como órgano sistémico sufre las consecuencias de los desencuentros verificados entre la

normativa y la aplicación práctica que se haga de estas. Así los inconvenientes se pueden producir por falencias en el primero de los elementos, al no prever que la consigna expresada en las normas no se podrá implementar en la realidad que pretende regular; o por el contrario los destinatarios de esas disposiciones no se sienten obligados por la consigna allí expresada.

Los trámites autorizados por la Ley de Presupuesto, al igual que toda actividad del Estado, antes de materializarse debe recorrer un largo camino entre las diversas oficinas públicas con injerencia en el tema. En el caso comentado al principio de este trabajo, sobre la aplicabilidad del régimen sancionatorio previsto para los funcionarios que en el ámbito de sus competencias deban aplicar disposiciones referentes a la Administración Financiera Gubernamental, previsto en el artículo 30 de la Ley 24.447, se pudo observar como un trámite que debe ser expeditivo, a favor de su implementación, o desestimado desde el inicio por falta de adecuación al sistema dentro del cual se encuentra, produjo una situación de incertidumbre tanto para los encargado de implementar el régimen, como

X No obstante la idea planteada, dada la falta de inclusión del principio de exclusividad presupuestaria en la Constitución Nacional, la Procuración del Tesoro de la Nación -máximo intérprete de las normas dentro de la Administración- ha permitido la posibilidad de su apartamiento por parte del legislador (Dictámenes 91;185). En tanto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se expidió con similar criterio, aunque observando la incorrección de tal técnica legislativa (Causa "Partido Comunista", sentencia del 26 de abril de 1995; en particular el Considerando 12; La Ley, ejemplar del 29/12/95).

Contrariamente y en orden a la imposibilidad de derogar singularmente el principio contenido en el artículo 20 de la Ley N° 24.156, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por su Sala V, en los autos «García Vacas de Borderes Castex, Nilda Isabel y otros c/Estado Nacional (Ministerio de Defensa) s/Personal Militar» sostuvo que si bien dicha Ley no posee jerarquía constitucional, tiene el claro propósito de limitar el presupuesto a su función formal de acto gubernamental (Causa N° 51.244/94; sentencia del 5 de junio de 1996).

para los responsables de autorizarla.

Las oficinas técnicas se encontraron con la novedad de que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía opinaba que el trámite que impulsaban o al que habían dado el visto bueno, por estar autorizado en una ley -de Presupuesto-, contradecía la norma -artículo 20 de la Ley 24.156- que indica como será la estructura de esa ley y que temas podrá contener. Ante esta situación que se puede hacer?, se vuelve a iniciar el circuito administrativo del expediente para que vuelvan a emitir su opinión las oficinas que intervinieron antes, ante la objeción legal planteada.

Se desemboca en un interminable circuito de consultas, opiniones y pases interadministrativos, que dilatan los plazos, insumen innumerables horas-hombre y desgastan los sistemas administrativos, de esta manera los propios funcionarios sienten que su labor no es eficiente, no por faltas propias, sino por la obligación de responder a un sistema normativo que no ha sido bien diseñado o al menos que tiene falencias de las cuales debe "hacerse cargo" y responder a las exigencias de la comunidad por lo falta de eficacia en la obtención de los objetivos que se la ha asignado a su puesto/cargo.

III-V GESTIÓN PÚBLICA PRODUCTORA DE BIENES

La situación descrita dista bastante del concepto de **Gestión Pública Productora de Bienes** 10, que implica plantear a las

actividades del sector público como actividades productoras, para lo cual es necesario identificar tres elementos claros:

- la actividad como *núcleo de producción*, dentro del cual existe una relación técnico organizacional entre bienes productos y bienes insumos;
- los bienes productos, y
- los bienes insumos.

Al plantear como núcleo de producción de la Administración Pública Centralizada la producción de bienes terminales del tipo de los llamados Bienes Relación: normas legales, regulaciones, orden social; o Servicios: Administración de justicia, elaboración de Dictámenes y demás informes por parte de los servicios administrativos de los organismos públicos en forma eficiente a fin de agilizar los trámites administrativos que decidirán el accionar del Estado y la forma que lo haga, etc. Estos bienes se encuentran comprendidos dentro de una categoría más amplia llamada Bienes Sociales, que no son apropiables por los particulares y generan efectos sobre gran parte de la comunidad, dado que es ésta su financiadora a través del sistema tributario.

La producción de Dictámenes está comprendida dentro de lo que la doctrina ha denominado productos intermedios, que son una salida para los organismos encargados de producirlos y a la vez un producto-insumo para los demás organismos que necesitan de estos bienes flujos para continuar el proceso

administrativo tendiente a lograr una decisión o acto administrativo que brindará a la comunidad un bien terminal de las características de los mencionados.

Los actos administrativos son uno de los aspectos sustantivos de la gestión pública por objetivos o integrada, necesarios para la implementación de las políticas concretas y tangibles, lo que implica entre otras funciones la necesidad de reestructurarse orgánicamente para responder a sus funciones públicas, así como elaborar los programas, reglamentos y leyes necesarios para una mejor implementación de las políticas públicas y elaboración de los bienes públicos a su cargo.

La "Función Productora del Sector Público", como se ha visto, está condicionada por el contexto interno de ésta y por las reglamentaciones con las que se debe desenvolver, que definen si su actuación será serena y fluida o si se verá obstaculizada por normas poco adaptadas a su contexto, tal es el caso del artículo 20 de la Ley N° 24.156. Su falta de adecuación al sistema del que forma parte atenta contra la eficacia con la que debe contar la gestión pública productora de bienes, que necesita de los bienes intermedios producidos por la administración para la atención en tiempo y forma de las necesidades de la comunidad.

Por otra parte la mejora del contexto normativo que rige la gestión del Estado, posibilitará que este se desenvuelva de una manera mucho más eficaz, que si debe atenderse a reglas poco claras que empañan

las mejores intenciones de los funcionarios responsables de asignar los insumos (cantidad de personal, horas-hombre, papel, uso de computadoras, etc.) para una elaboración eficiente de esos bienes públicos, sean estos de tipo intermedio o final.

En suma resulta necesario como lo expresa el Dr. Ángel Ginestar (Obra citada), "ordenar funcionalmente el movimiento de bienes en las actividades productoras al momento de decidir y ejecutar, para que el sistema en conjunto genere un proceso productivo que permita evaluar ex-post los resultados en comparación con los objetivos, permitiendo tener índices de efectividad en el control".

III- VI ALTERNATIVAS

A.- Una primera alternativa para solucionar la irregularidad jurídica que se plantea en este trabajo puede ser la derogación del segundo párrafo del artículo 20 de la Ley N° 24.156, que ya fuera transcrito en varias oportunidades, pero una mayor claridad conceptual amerita su reiteración. Recordemos que se refiere a las disposiciones generales del Presupuesto, las que:

«Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán

reformular o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos....»

Con la eliminación de éste párrafo se supera el «escollo» legal, de discutible eficacia, para la utilización de la Ley de Presupuesto como ley ómnibus, incorporando en cada ejercicio financiero las disposiciones que se estimen necesarias a los fines de implementar la política económica que se esté desarrollando, aún a costa de desvirtuar el sentido con que se concibe en la doctrina al Presupuesto, esto es, como una ley diferente del resto por su carácter eminentemente periódico, su temática específica e importancia para el funcionamiento del Estado y los servicios que este brinda.

B.- No obstante la descripción de la desprolija técnica de incorporación anual de artículos de las leyes de Presupuesto a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, la práctica de años prueba que es un método idóneo y necesario para un eficaz funcionamiento del sistema de Administración Financiera.

La problemática planteada lleva a la necesidad de una urgente modificación normativa, a fin de darle recepción legal a esta necesaria práctica dirigida a lograr una ordenada gestión de los recursos públicos; de lo contrario se incurriría en una práctica ilegal, que puede llegar al extremo de encuadrar en la figura de: incumplimiento de los deberes del funcionario público, sólo porque la irregularidad se comete cada año

modificación a la Ley Complementaria de Presupuesto y otras leyes.

El remedio normativo puede darse por ejemplo, por medio de una disposición (norma o artículo de ley) que autorice expresamente a incluir los artículos de la Ley de Presupuesto del ejercicio financiero de que se trate, que tengan vocación de permanencia, en la Ley Complementaria del Presupuesto. Disposición esta que a todas luces otorgaría legalidad a la práctica presupuestaria que se viene comentando.

Un modelo alternativo a la actual redacción del artículo que originó este trabajo puede ser el siguiente:

Artículo 20.- Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero.

Los proyectos de presupuesto contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia no podrán, contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, **con la única excepción de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672**, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

El título I incluirá, asimismo, los

cuadros agregados que permitan una visión global del presupuesto y sus principales resultados.

Las modificaciones propuestas se encuentran resaltadas, ahora corresponde como paso seguido, explicar la función de cada una de ellas.

Establecer que serán “los proyectos de presupuesto” y no las leyes de presupuesto, los que contendrán normas relacionadas directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación de esta, tiene el objeto de obligar a los funcionarios encargados de su elaboración, a hacerse responsables del cumplimiento de lo establecido por esta disposición, caso contrario, de ser los legisladores los destinatarios, pierde eficacia su cometido dado que como ya se señaló, ellos no están alcanzados, más que moralmente, por la obligación de cumplir una norma creada por ellos mismos y que fácilmente pueden derogar en forma tácita, simplemente obrando como si no existiera la disposición en cuestión.

Por su parte, la salvedad hecha con la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, respecto de la posibilidad de modificación por parte de las Leyes de Presupuesto de cada ejercicio financiero, justamente viene a «blanquear» o legalizar la necesaria práctica de incorporar los artículos con vocación de permanencia por más de un período, a fin de no repetirlos inútilmente año a año.

De esta manera se especifica taxativamente cual será el caso en que se

podrá reformar a otra ley vigente, restando así fuerza legal a cualquier otro tipo de cambio que se pretenda efectuar, por no estar previsto en las disposiciones que rigen la materia.

C- En la misma tónica del apartado anterior, puede preverse como alternativa la modificación de la reglamentación del artículo 20 en cuestión, prevista en el Reglamento Parcial N° 1 (Decreto N° 2666/92), a fin de incluir los mismos conceptos descriptos en el apartado anterior.

Esta vía, resulta más rápida en cuanto a su implementación que la anterior, dado que su trámite queda circunscripto al Poder Ejecutivo (se instrumenta por Decreto), sin necesidad de someterse a los dilatados plazos del Poder Legislativo.

De esta manera, la posible modificación al artículo 20 del Reglamento Parcial N° 1, podría instrumentarse agregando como primer párrafo el siguiente:

“Las disposiciones generales de los proyectos de presupuesto a elevar al CONGRESO NACIONAL, deberán adecuarse a las pautas establecidas en el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley, bajo pena de nulidad de aquella que así no lo hiciera”.

Así se lograrían similares propósitos que modificando el artículo a reglamentar, aunque

ciertamente, sin la misma fuerza legal, por ser una norma de menor jerarquía, lo cual a su vez impide permitir como excepción la modificación anual de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

IV CONCLUSIONES

El tipo de observaciones formuladas pueden parecer exigencias jurídico-formales sin mayor importancia, o más aún, disposiciones burocráticas entorpecedoras del trabajo diario, no obstante lo cual, debe considerarse que estamos ante el ordenamiento jurídico que rige la Administración Financiera Gubernamental y su control, que este nuevo sistema instaurado ha dado un vuelco revolucionario en la materia, con ambiciosos objetivos en lo que respecta a eficiencia, cambio de la cultura administrativa y logro de innovadoras metas, y que de su estricta aplicación por parte de los órganos rectores del sistema depende el futuro de su inserción y acatamiento por las distintas dependencias de la estructura burocrática, para lo que es necesaria una estricta observancia de los principios que la rigen, a fin de dar una aplicación coherente en sí misma y externamente, en un marco de transparencia y sujeción al sistema legal.

En este contexto cabe referirse a la seguridad jurídica, como uno de los pilares fundamentales a ser esgrimidos por un sistema que pretende ser modelo, tanto en

lo referente a los Estados provinciales, como a nivel internacional, como se pudo apreciar en el último de los Seminarios Internacionales sobre la temática (XXIII Seminario Internacional sobre Presupuesto Público, desarrollado en Bs. As. del 25 al 28 de noviembre de 1996), en el cual el resto de países Iberoamericanos reconocieron el papel predominante que tiene la Argentina en este campo, por lo que solicitan su asesoramiento con el objeto de incorporar los conocimientos y experiencias desarrollados en nuestro país.

En consecuencia, la responsabilidad de presentar un sistema homogéneo y bien estructurado es mayor en nuestro caso.

De más está decir que la última palabra la tienen las autoridades con responsabilidad política que deban intervenir en el tema. La situación desarrollada lleva a tres posibles soluciones técnicas a fin de normalizar la situación:

A- Derogar el artículo 20 analizado, lo cual permite la incorporación de disposiciones ajenas al presupuesto evitando de esta manera la transgresión normativa que actualmente se produce al incorporar disposiciones extrañas al presupuesto y modificar anualmente la Ley N°11.672 por medio de las respectivas leyes de presupuesto.

B- Modificar el citado artículo, en la forma propuesta o alguna similar, incorporando la autorización de modificar exclusivamente a la Ley N° 11.672

Complementaria Permanente de Presupuesto, y a su vez cumplir con lo establecido en la parte no modificada de la norma - no incorporación de temas ajenos a la materia presupuestaria-.

C- Modificar el artículo que reglamenta al artículo 20 de la Ley N° 24.156, indicando que las disposiciones generales de los proyectos de presupuesto que se eleven al Congreso Nacional, deberán adecuarse a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo reglamentado, pudiéndose establecer la nulidad de los artículos que así no lo hicieran.

Surge claramente del desarrollo de este trabajo que el criterio más adecuado para una correcta práctica presupuestaria, es el expuesto en segundo término, dada su adecuación al ordenamiento jurídico y el claro marco legal que brinda al funcionario a cargo de implementar el sistema, aceptándose como alternativa en caso de no darse las condiciones necesarias para su implementación, la variante del punto "C".

En consecuencia dependerá del papel que le otorguemos a la seguridad jurídica entre otros aspectos, el grado de «riesgo país» « de que gocemos y por ende la credibilidad, que tenga el nuevo Sistema, tanto en nuestro país como afuera él.

V BIBLIOGRAFÍA

- 1.- José María Martín. Introducción a las finanzas públicas, pág. 277. Depalma, ed. 1.987.
- 2.- Suplemento de la Revista de la Administración Pública, Ley de Contabilidad y el Régimen de Contrataciones del Estado, Buenos Aires 1.983, pág. 43.
- 3.- Héctor B. Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, pág. 789. Depalma, ed. 1.993.
- 4.- «Capacitación y profesionalización presupuestaria gubernamental», Revista N° 29 de la ASIP.
- 5.- Reflexiones acerca de la Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, por Eduardo Mertehtikian. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Cuarta Edición Buenos Aires 1.996. Editorial Ciencias de la Administración. Pags. 9 y ss.
- 6.- Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo; T. I, pag. 222 y ss.; Segunda Edición; Buenos Aires; 1.977. Citado por Mertehtikian.
- 7.- Bielsa, Rafael; Derecho Constitucional; Segunda Edición, aumentada; Depalma, Buenos Aires, 1.954; pag. 464.
- 8.- Diccionario de la Lengua Española -Real Academia Española- Tomo h-z. Madrid 1992.
- 9.- La explicación de la creación de esta nueva

norma la dio el Diputado Pinedo en la sesión del 21 de diciembre de 1932, Tomo VII, página 404, «...lo que se llama ley general, hoy dividida en dos, permanente y transitoria, es algo que se viene repitiendo desde 1920. ¿Que objeto nos ha movido a hacer esta modificación? Esta vez la hemos dividido en dos para no ocupar a la Cámara en las sesiones del futuro, en considerar materias que están permanentemente en vigor». Citado

por Juan Carlos Luqui, en una publicación de 1973, sobre la Depuración y Ordenamiento de la Ley 11.672, a través del Instituto de Economía Política, Finanzas y Derecho Tributario. Facultad de Derecho y Cs. Sociales, UBA.

- 10.- Ángel Ginestar, Los Cambios en la Gestión Pública. Organización de los Estados Americanos, CICAP-OEA. Buenos Aires 1993, pág. 62 y sgtes.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

AUTOR: ALEJANDRO BROCATO

ASESOR DE LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA.

I INTRODUCCION

El siguiente trabajo tiene por finalidad considerar la relación que existe entre la metodología del Presupuesto por Programas (PPP), según la versión vigente de la Secretaría de Hacienda y el diseño organizacional de las entidades públicas.

En la consideración de este posible nexo hay una serie de preguntas, que se presentan a modo recurrente, que orillan la cuestión bajo estudio. ¿Cuáles serán los efectos producidos por dicha técnica presupuestaria en el resto de la organización? El presupuesto es un sistema que se acopla a otros sistemas que acaban conformando la organización como un todo. ¿Cuál es el grado de armonía entre los distintos sistemas que configuran la organización? ¿Cómo se articula el seguimiento presupuestario de las unidades productivas y los organismos externos a las mismas? Si uno de los principales rasgos a destacar del presupuesto por programas es su enfoque de obtención de resultados, la cantidad de productos concretados, una vez implementado presupuestariamente: ¿cuáles son las líneas de evolución previsible? ¿cuáles son los pasos a seguir en las organizaciones que requieren como condición necesaria para su implementación el cambio de su cultura administrativa? ¿quiénes son los aliados natu-

rales internos que posibilitaran el cambio? ¿cuales son los pasos críticos para volver el proceso de cambio sustentable e irreversible en el tiempo?

Las pretensiones de este estudio tienden a dar respuestas a estas cuestiones, sin embargo no pretenden abarcar toda la problemática que ellas involucran, son más acotadas. Del conjunto de elementos que definen cómo es una organización se ha seleccionado el criterio de agrupación de unidades. Esta es la concepción que vertebra las distintas unidades organizativas. Es, siguiendo una metáfora biológica, la forma en que se agrupan las células, la constitución de órganos y las relaciones entre ellos. Entre las distintas opciones de diseño se puede privilegiar la división del trabajo, el enfoque centrado en el producto o en el cliente. Para el caso del PPP el rasgo más destacado que se ha tomado en consideración es el lugar de privilegio que ocupa la producción de bienes y servicios. En particular la cuantificación en sus dos momentos: ex-ante para permitir el presupuestar y ex-post para la correspondiente evaluación.

El trabajo abarca tres agrupamientos temáticos. El primero, Criterios de estructuración de organizaciones, es un resumen de las conclusiones comúnmente aceptadas entre elementos internos y externos

en las organizaciones y el acople entre los mismos. En particular se resume las dos grandes divisiones, por funciones o por mercado, para el agrupamiento de unidades. El segundo bloque, Tres planos de una misma realidad, relaciona ciertos tipos de aperturas programáticas con los organigramas de las organizaciones, apuntando a un nexo causal. El último bloque, La evaluación y el diseño organizacional, afirma que toda actividad de evaluación de programas presupuestarios tiene entre sus categorías de análisis la forma de la organización.

II CRITERIOS DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

¿Cuál es la relación que existe entre la estructura organizacional y el posible éxito de dicha organización? Los distintos estudios que se han realizado tratando de encontrar una correlación única y definitiva han acabado señalando que no hay una respuesta unívoca o mejor de como conformar una organización siguiendo una receta. En palabras de Henry Mintzberg¹ "... el éxito no parecía radicar en el uso de un dispositivo estructural determinado, como pueda ser la dirección por objetivos, la descentralización o un sistema de planificación, sino en la combinación de los más adecuados." (Mintzberg, 1984, pg. 257).

El punto crucial es la adecuada combinación entre los aspectos internos a la

organización y los elementos del entorno. Entre los primeros se puede destacar: el diseño de puestos de trabajo, la formalización del comportamiento (representa la forma en que la organización limita la libertad de acción de sus agentes), la capacitación, la agrupación de puestos de trabajo (mediante este proceso se establecen el sistema de autoridad formal y se construye la jerarquía de la organización), el tamaño de cada unidad, los sistemas de planificación y control, los dispositivos de enlace y por último, la descentralización. Entre los segundos, como factores externos: la edad y tamaño, la tecnología de producción, el entorno. La organización estará más o menos condicionada según que el entorno sea dinámico, hostil, complejo o diversificado. Y como último elemento externo, el poder. Como poder se entiende el poder externo a la organización y las necesidades que tienen del mismo los propios miembros de la organización. La edad y el tamaño son externos en el sentido que son un dato inmodificable para la organización; es una característica de la organización pero nada puede hacer para variarlo. El tamaño en este enfoque se concibe como una variable independiente a la propia voluntad de la organización y que condiciona el diseño estructural de la misma, por ejemplo, cuanto mayor sea la organización más compleja será su estructura. Respecto al poder cabe manifestar que existen estudios que verifican que, por caso, el control externo a una institución obliga a una organización a tener mucho cuidado en relación a sus acciones; al

1. Henry Mintzberg es el autor contemporáneo más difundido y con la obra más vasta y profunda sobre teoría de la organización. Ver al respecto Mintzberg, H., *La estructuración de las organizaciones*, Editorial Ariel, Barcelona, 1988.

tener que justificar sus comportamientos ante personas de fuera, tiende a formalizarlos. Por otra parte " las necesidades de poder de los miembros suelen generar estructuras excesivamente centralizadas." (Mintzberg, 1988, pg.333).

En relación al éxito de la organización y estos dos conjuntos, parámetros internos y factores exógenos, surgen dos hipótesis: I) la organización efectiva requiere que los aspectos internos se ajusten debidamente a los factores externos; II) la organización efectiva requiere consistencia interna entre los distintos parámetros de diseño. La última hipótesis es otra forma de decir que debe haber una unidad de criterio para articular todas las variables organizativas de una institución.

Con respecto a la segunda hipótesis las organizaciones en la realidad adoptan soluciones de compromiso. Si dos elementos externos, el sistema técnico y el tamaño, por ejemplo, se presentasen como incompatibles ¿cómo se acabarían definiendo los parámetros internos? "...la organización se vería obligada a sacrificar cierta adaptación a la situación para poder mantener la consistencia de su estructura interna." Pero, en el caso de no poder llegar a una buena solución de compromiso, "la organización se limitaría a seleccionar la configuración estructural que mejor se ajustara a su situación." (idem,pg.259). En otras palabras: el ajuste entre aspectos externos contradictorios y el diseño interno podría saldarse en organizaciones sui generis o fragmentadas. Las mismas

presentarían distintos criterios de organización, management, valoración del desempeño, etc.

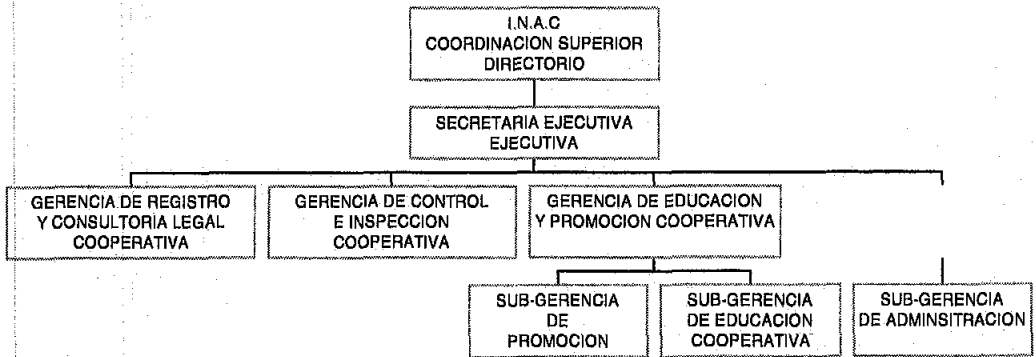
II.1 EL CRITERIO PARA LA AGRUPACIÓN DE UNIDADES

En forma esquemática se puede dividir todos los criterios de agrupación en dos :según la función y según el mercado.

Según la función. Es un criterio de agrupación de puestos de trabajo que contempla: según los conocimientos, habilidades, proceso o función del trabajo. Es un criterio que considera que existen funciones que se deben desarrollar (por ejemplo compras, producción o ventas en una empresa) y entonces es conveniente la creación de un órgano especializado que cumpla dicho cometido. Es el tipo de organización imperante en la Administración Pública y la más popular en el sector privado.

Presenta como ventajas: estimular la especialización; vías para el desarrollo profesional; supervisión a cargo de un semejante profesional. Hay un flujo de trabajo y cada función hace su aporte hasta concretar el producto.

Como ejemplo de estructura funcional se puede considerar el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El organigrama vigente es el siguiente:



En el presupuesto 1995 figura, entre otros de sus productos: créditos a cooperativas. La Sub-gerencia de Promoción está formada por especialistas en ese campo. Un cursograma de este producto, el crédito, podría encontrar distintas actividades administrativas que exceden el marco de la sub-gerencia aparentemente involucrada; Promoción Cooperativa. Por ejemplo, para saber la situación del organismo que solicita el crédito se pide que se expida la Gerencia de Control e Inspección y, para la redacción de la Resolución aprobatoria o denegatoria, que intervenga la Gerencia de Legales, etc. Todas las partes de la organización se ven involucradas en mayor o menor medida. Y cada una de ellas realiza distintos procedimientos compartimentados, sin visión de conjunto. Cuando todas las piezas encajen se tendrá el producto terminado.

Como esta característica de las estructuras funcionales no implica que tengan "que depender de la supervisión directa para su coordinación" sino que dicha coordinación está formalizada, sobre todo

cuando los trabajos no requieren demasiada especialización, tales estructuras suelen ser las más burocráticas, "requiriendo por lo tanto, una estructura más compleja", con más personal de dirección y más personal "de enlace para coordinar el trabajo de las distintas unidades funcionales" (Mintzberg, 1988:159). Todo ello supone también la proliferación de reglas.

Si el trabajo no es complicado el elemento de coordinación es la formalización, con lo cual se burocratizan. La formalización es la normalización de los procesos de trabajo (lo cual permite tipificarlos) En el caso contrario, el trabajo es complicado, se encuentra que no existe un mecanismo de coordinación y la forma en que se resuelve esta ausencia es dejar que los problemas de coordinación asciendan hacia unidades de nivel jerárquico superior. En general estos niveles quedan colapsados y deben enfrentarse a la toma de decisiones sin disponer de la cantidad de información pertinente para la misma.

Con respecto a las desventajas del diseño funcional "La importancia atribuida a las estrechas especializaciones hace que disminuya la atención prestada al output global, interesándose los individuos por sus propios medios más que por los fines más amplios de la organización." (Mintzberg, 1988:158, sin subr.). A esto podemos añadir la proliferación de reglas para dar coherencia y sentido a la organización, una búsqueda de racionalización de estructuras, aunque solo sea en forma escrita. En muchos casos lo apuntado anteriormente se traduce en formas patológicas de funcionamiento mas o menos generalizadas. Organizaciones enfermas. Los trabajadores, en todos los niveles, solo prestan atención a su núcleo acotado de tareas sin importarles los efectos de sus acciones. Actividades sin sentido, sin beneficiarios, que se deben concretar porque las instrucciones o la costumbre así lo indican.

La estructura funcional presenta otra característica que no debería dejarse de lado en las iniciativas de implementación de sistemas de seguimiento de resultados en la Administración Pública. Es la dificultad de medir el rendimiento de dicha estructura. Cuando los resultados de la organización son magros, ¿quién tiene la culpa? "Los unos culpan a los otros, pero nadie se responsabiliza del resultado global. Se supone que de eso se encarga otro..." Esto es consecuencia de la inexistencia de un mecanismo de coordinación del flujo del trabajo. La compartimentación de los trabajadores, resultado del principio de

especialización, impide la adaptación mutua entre distintos especialistas y también impide la supervisión directa por parte de la dirección. Pero de alguna manera se ha de realizar el trabajo, con lo cual se crean medios de coordinación más o menos formales. " La tendencia natural consiste en dejar que los problemas de coordinación asciendan hacia unidades de nivel jerárquico superior, hasta alcanzar el punto en que se reúnen las distintas funciones en cuestión; pero entonces sucede que el nivel puede quedar demasiado apartado del problema inicial." (Mintzberg, 1984:158,159). Este comportamiento disfuncional también ha sido descrito en trabajos más contemporáneos sobre reingeniería. En las organizaciones modernas de tipo funcional, "los que toman parte de un proceso miran hacia adentro de su propio departamento y hacia arriba, donde está su superior; pero nadie mira hacia afuera", donde esta el usuario o "cliente". El corolario de esta situación es claro: "Los actuales problemas de rendimiento que experimentan las empresas son la consecuencia inevitable de la fragmentación del proceso"². Esta fragmentación desarticula el proceso productivo- diseñado en principio como una serie lógica de relaciones insumo-producto que culminan con el bien o servicio puesto a disposición del cliente- generando inflexibilidades e insensibilidad respecto del demandante del bien o servicio, lo cual implica que la organización se obsesione con la actividad más bien que

2.Hammer M. y Champy J., *Reingeniería*, Edit. Norma, 1994, Bogotá. Pg.30.

con el resultado³. Según M.Hammer y . J. Champy estas falencias han existido en el pasado y las compañías no tenían que preocuparse mucho por ellas. Esto se debía a la existencia de mercados cautivos, semicerrados y sin demasiado poder de decisión por parte del cliente. En este contexto la estrategia de las empresas tenía que ver principalmente con la administración del crecimiento; los costos eran secundarios; porque todavía no estaba presente el fuerte incremento de la globalización. Un fenómeno similar se daba en el ámbito público y sus falencias podían ser financiadas por la emisión sin respaldo de moneda. El electorado no tenía demasiado en cuenta los déficits existentes en prestación de los servicios públicos.

Según el mercado. Bajo este epígrafe de agrupación se contemplan los criterios de cliente, lugar y producto. El criterio es según los fines, según las características de los mercados que acaba sirviendo la organización: " En general, la estructura a base del mercado es menos maquina y menos capaz de realizar con éxito una tarea repetitiva o especializada , pero puede desempeñar una gama mas amplia de actividades e intercambiarlas con mayor facilidad, obteniendo su flexibilidad esencial

a partir del hecho de que sus unidades son relativamente independientes entre sí. Las nuevas unidades pueden añadirse fácilmente, eliminándose las viejas con igual facilidad."(Mintzberg,1988,pg. 161).

Al elegir la agrupación a base del mercado, la organización opta por una coordinación del flujo de trabajo a expensas de la especialización del proceso y de la escala. En un trabajo realizado en Estados Unidos en treinta y ocho empresas que trabajaban con contratos de Investigación y Desarrollo con el estado se descubrió que la existencia de equipos de proyectos (a base del mercado) aumentaba la probabilidad de alcanzar las metas de costes y de tiempo; en cambio la presencia de una fuerte base funcional se relacionaba con un nivel técnico más elevado⁴ de los productos terminados.

En el ejemplo citado anteriormente, el INAC, si se optara por una organización basada en el producto se formarían grupos de trabajo de atención a los beneficiarios o "clientes", teniendo tipificados los productos y los plazos en los cuales terminarlos. Así, podrían formarse grupos de dos o tres personas que tomarían integralmente la atención del pedido del crédito, completando todos los

3. *La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ha buscado en los últimos años salir de este tipo de estilo organizativo organizando las UDAES. Esto son lugares donde el beneficiario recibe una atención integral conducente a la resolución de un expediente jubilatorio en tiempo real, brindado por un sistema experto. Se procura así evitar las clásicas demoras que caracterizaban al organismo, producidas por los sucesivos pases entre oficinas, cada una de las cuales solo respondía por una de las partes que comprendían las exigencias legales, administrativas y técnicas que supone el otorgamiento del beneficio jubilatorio. Como muchas veces existían huecos no cubiertos por la incumbencia de los departamentos, los expedientes se direccionaban hacia arriba, saturando la posibilidad de resolverlos por la alta gerencia del organismo.*

4. Knight, K., "Matrix Organization: a review", *The Journal of Management Studies*, 1976.

aspectos del procedimiento. En forma gráfica, en lugar de ir el expediente pasando de unidad organizativa en unidad organizativa, con la posible desafección de cada funcionario que tiene que actuar en el mismo, es el grupo el encargado de llevar todos los elementos para acabar resolviendo el expediente (en este caso la normalización y la medición del desempeño puede ser el tiempo máximo en el cual se resuelve la asignación del préstamo de fomento) .

En relación al sistema de control a implementar en la agrupación basada en el mercado, el control del rendimiento es el más pertinente. "Lo que más interesa es que la unidad rinda como es debido, que haga la aportación adecuada a la organización central sin derrochar los recursos de la misma...De hecho, estos controles del rendimiento suelen ser de crucial importancia para las unidades creadas a base del mercado. Al ser autocontenidas, suelen tener bastante libertad de acción, un amplio margen de autonomía." (Mintzberg, 1988:184).

III. TRES PLANOS DE UNA MISMA REALIDAD.

La agrupación de unidades también cumple con otra finalidad que es definir la estructura formal de poder de la organización. Dice quien manda. Este es el plano del poder. La forma gráfica que toma esta distribución es el denominado organigrama.

Un segundo plano es el que tiene que ver con la forma en que se realizan las

actividades y productos. Corresponde a lo que se denomina como cursograma , donde los individuos se saltan sus fronteras y los manuales de procedimientos, ya que es la única forma en que las cosas se pueden hacer. Es el plano de lo real y se corresponde a lo que se denomina constelaciones de trabajo o individuos que se relacionan para lograr que el trabajo se concrete. Son todas las tareas y actividades que se hacen para conseguir, finalmente, el bien o servicio. Es en este plano donde trabaja la reingeniería: un nuevo diseño de los procesos que permite conseguir los productos de la organización con ventajas en el uso de recursos y mejoras en la calidad.

El tercer plano corresponde al Presupuesto por Programas. Obsérvese que no es el plano del presupuesto a secas. Si el mismo fuese el presupuesto tradicional, se correspondería con el organigrama, donde cada rectángulo estaría presupuestado. Este plano es el del Presupuesto por Programas porque el mismo supone un criterio último para la agrupación de insumos que parte de la identificación de productos que se conforman mediante procesos que se denominan actividades y que acaban formando lo que se denomina estructura programática. Este gráfico cumple con este cometido y con otro que es el de la simplicidad para la presupuestación, cuestión última a la que debe servir.

En principio estos tres planos deberían ser independientes, ya que se proponen destacar y conseguir distintos objetivos. Pero en la práctica, el plano del organigrama ha invadido el del Presupuesto

por Programas y las aperturas programáticas de las instituciones son muy similares a los organigramas. En algunos casos son un calco, correspondiendo a que el organigrama ha sido rotado 90 grados y se lo pone horizontal, siendo la conducción la actividad central, el siguiente nivel, las actividades comunes y el que sigue, las actividades específicas.

Teóricamente se podría haber alcanzado un resultado opuesto, donde la apertura programática se hubiese acabado convirtiéndose en el organigrama, que hubiese correspondido, en la mayoría de los casos, a una organización dirigida a los productos.

IV LA EVALUACIÓN Y EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Un sistema de evaluación presupuestaria que realice en forma sostenida la búsqueda de las causas de los desvíos que se producen entre las metas programadas y los resultados es posible que se encuentre frente a un problema de índole organizacional.

En efecto, dentro de las posibles vari-

ables que pueden explicar el desempeño los aspectos organizativos se presentan como un conjunto crítico. Los insumos reales y financieros son transformados en productos en la organización⁵.

Es casi seguro que quien implemente en forma integral la técnica del presupuesto por programas y entronque en esa iniciativa la realización sistemática de la evaluación presupuestaria no puede soslayar la cuestión del diseño y el comportamiento efectivo de la organización. En particular el evaluador presupuestario que intente realizar un análisis crítico de un programa tarde o temprano se interrogará sobre la forma de la organización y relacionará esta con los productos. Así, por ejemplo, si la unidad ejecutora de un programa no requiere para llevar adelante la producción de economías de especialización, el producto es nuevo y hay que adaptarse a los deseos del cliente el modelo funcional no se presentará como el más recomendable. O por el contrario, si el producto es altamente técnico sería la forma organizacional funcional la estructura esperada en tales circunstancias⁶. También cabe una segunda reflexión sobre el modelo de organización y los productos que obtiene el sector público: si son repetitivos (el mismo, año tras año fiscal) o si son

5. Estos aspectos organizacionales pueden ser presentados de distintos modos. Puede ser en un modelo de evaluación integral con un estudio directo de "La estructura de la organización" (Fleitman, J., Evaluación integral, Editorial Mc.Graw Hill, México, 1994). O puede ser, siguiendo algunos criterios de M. Porter, un análisis de aspectos internos y externos y contemplar la siguiente definición: "Por entorno interno entendemos una estructura de organización de empresa, su empleo de recursos tecnológicos y humanos, más sus métodos para comunicar sus fines y expectativas que ampliamente define el mercado" (Hörnell, E., La competitividad a través de la productividad, Ed. Folio, Barcelona, 1994. Pag. 16).

6. Así, sobre la estructura funcional: "Además, proporciona una clara división del trabajo. la desventaja es que, especialmente en las grandes empresas, este tipo de estructura se burocratiza con facilidad y se mueve muy despacio ... en los últimos decenios, la necesidad de adaptar los productos a los deseos de los clientes ha cobrado mucha importancia....La adaptación

novedosos y tendrán una vida corta (dos períodos fiscales, por ejemplo). En el caso de productos repetitivos, caeteris paribus, con estructura funcional (economías de especialización) el costo medio debería caer puesto que se supone que los sujetos tienen un aprendizaje en la división del trabajo y esto conlleva economías. Pero este proceso solo se puede constatar si las cosas se hacen de manera diferente. Si en una estructura funcional se informa que "las cosas las seguimos haciendo igual que hace x años" no hay proceso de especialización⁷ con lo cual la estructura funcional puede ser considerada como un status quo que no permite obtener resultados adecuados.

Resumiendo esta parte del análisis: la forma de la estructura de la organización debe ser alcanzada por la evaluación y a priori se pueden considerar ciertos casos tipos que tendrán que ver con las características de los productos, asiduidad, aprendizaje, repetición, etc. de los programas. Es la conclusión que se intentará crear al servicio de la evaluación la que relacionará la incidencia de la estructura de la organización en el grado de cumplimiento de las metas físicas.

V CONCLUSIONES

El Presupuesto por Programas es una

técnica de presupuestación que fundamentalmente privilegia el enfoque productivo, dentro de la restricción presupuestaria. Lo fundamental es qué hacen las organizaciones, qué le brindan a la sociedad. En este proceso la evaluación presupuestaria se encuentra taxativamente definida principalmente para la medición de la eficiencia y la eficacia. Pero la evaluación debe realizar recomendaciones que mejoren el rendimiento de las organizaciones. No se contenta con la realización de una medición puntual de cierta relación entre insumos y productos o grados de satisfacción de los distintos tipos de clientes.

También se ha señalado que una de las variables que siempre se tendrá en cuenta es la forma de la organización. En la actualidad toda la Administración Nacional esta estructurada según el paradigma funcional. Se ha visto que este enfoque es útil si se constatan ciertas condiciones. Pero es difícil suponer que estas condiciones se verifican en todos los casos, para todos los productos y servicios que brinda el Sector Público. Es dable suponer que en muchos casos ese diseño⁸ atenta contra la obtención de altos rendimientos. En este punto es claro indicar que el criterio de agrupación que más se corresponde con el PPP es el de producto, en su defecto el de cliente.

a los deseos del cliente y la producción flexible presupone la capacidad de tomar decisiones con rapidez más allá de los límites funcionales o de un departamento.... Una de las desventajas o peligros de la eliminación de la especialización funcional, es que las decisiones pueden tener una calidad menor y el trabajo puede no realizarse tan bien." (Hörnell, 1994, pg.300).

7. *Principalmente las herramientas específicas que se van creando para aborrar tiempo y esfuerzo.*

8. *Un enfoque de reingeniería se centrara en primer lugar en los procesos. Una vez finalizada esta etapa también deberá diseñar una estructura. Ver al respecto: Hammer, M. y Champy, J., Reingeniería, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 1994. En particular pg. 211.*

Para que estas mejoras en el rendimiento o desempeño se realicen y constaten es necesario que el cambio sea asumido por las organizaciones. Esta asunción no debe quedar en una aceptación formal de la metodología del PPP ya que esta es una condición necesaria pero no suficiente de los propios objetivos del sistema que se quiere implantar. Los cambios necesarios para una mejora en el desempeño de las Administraciones Públicas Nacionales solo serán posibles si se dispone de una masa crítica para iniciar el proceso.

Un elemento importante en este proceso de cambio será asumir que la propia

naturaleza de los programas lleva implícito el crear y abandonar a los mismos. Sin caer en un facilismo cortoplacista se ha de estar abierto a las nuevas demandas que los ciudadanos le hagan al sector público. Tanto en lo que hace a mejorar los estándares de calidad como proveer nuevos bienes y servicios.

Paralelamente, en tanto se considere que el Presupuesto por Programas supone un cambio cultural, los aspectos organizacionales, de management y de diseño serán herramientas y aliados importantes para la construcción de procesos exitosos de desempeño de los programas presupuestarios.

COMENTARIO DE LIBROS

"LA ARGUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA"

AUTORES: CHRISTOPHER HOOD Y MICHEL JACKSON.

EDITORIAL: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MEXICO, 1997.

COMENTARIO DE ALEJANDRO BROCATO

Para seleccionar integrantes para un organismo de control, ¿Qué perfil deberían tener los integrantes? ¿Con intereses en el sector donde van a controlar o sin intereses particulares y totalmente objetivos? La respuesta no es única, contra lo que se podría pensar. En un mismo entorno cultural, el sajón, la Junta de Valores e Inversiones Británica esta formada por activos miembros del mundo de las finanzas, mientras que la Comisión de Valores y Cambios de Estados Unidos exige a sus miembros una renuncia a cualquier empleo en dicho sector. Este contrapunto no es un ejemplo atípico, sino que el grueso del libro muestra y argumenta como para las grandes preguntas: quién lo debe hacer, cómo se debe hacer y qué se debe hacer. Hay argumentaciones exitosas en sentidos contrarios.

La respuesta a estas preguntas, una idea específica sobre lo que se debe hacer en una organización, los autores la denominan "doctrinas". La justificación para las mismas, las razones para adoptarlas, las llaman "justificaciones". También las justificaciones deben responder a tres cuestiones: referentes a la asignación de recursos para las tareas; respecto a la justicia o neutralidad; respecto a la adaptación, aprendizaje y resistencia.

Un equipo dirigido por los autores se

dedicó a identificar doctrinas, cuando llegaron a la número 99 debían cesar en su búsqueda. Ordenadas las mismas, permitieron ver algo ya reseñado: hay para todos los gustos. Nuestro sentido de la objetividad y la búsqueda de lo mejor para las organizaciones nos exige que podamos elegir asentados en algo. Pero esto lo postuló Herbert Simon: "...la única base de la argumentación administrativa debe ser la "teoría básica", que conecta el diseño con el desempeño, sobre la base de experimentos sistemáticos parecidos en la mayor medida posible a pruebas de laboratorio de las ciencias naturales." (pag. 67). Después de cincuenta años, para los autores, los resultados de la propuesta de Simon han sido decepcionantes.

Llegados a este punto los autores nos proponen que nos fijemos en otro aspecto de la investigación abierta por Simon: el factor de aceptación. Lo que lleva a que una doctrina sea aceptada en desmedro de otra. Pues bien, la propuesta es que esto depende de la retórica, de la capacidad de convencer de las mismas, antes que de pruebas objetivas de mejor rendimiento. "Gran parte del interés de los estudiosos clásicos de la retórica se centraba en identificar las llaves disponibles, es decir, en describir las diversas formas y estilos utilizables para la persuasión, pero también en tratar de explicar el factor de aceptación".

Si esto debe ser atendido, en la conclusión final aparece una recomendación explícita: "En el caso de la administración, todavía no exigimos un argumento con suficiente frecuencia. Si nunca puede contestarse en forma definitiva la cuestión de

cómo organizarse, resulta en especial importante que analicemos sistemáticamente el conjunto de doctrinas, justificaciones, y filosofías disponibles, que elaboremos una gráfica de su dialéctica y que entendamos lo que las hace ascender y caer." (pag. 320)

ESTADÍSTICAS FISCALES

RESUMEN DEL BOLETÍN FISCAL

DEL III TRIMESTRE DE 1999

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE HACIENDA

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 1

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CUENTA - AHORRO - INVERSIÓN
BASE DEVENGADO
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999**

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	ACUMULADO III TRIM 1999	% DE EJECUCION
I INGRESOS CORRIENTES	44.408.518	30.446.400	68,6
- Ingresos Tributarios	29.105.522	19.314.500	66,4
- Contrib. a la Seguridad Social (*)	11.607.900	7.535.400	64,9
- Ingresos no Tributarios	2.039.819	2.500.200	122,6
- Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	215.586	154.400	71,6
- Rentas de la Propiedad	1.114.536	732.100	65,7
- Transferencias Corrientes	325.156	209.800	64,5
II GASTOS CORRIENTES	46.130.113	32.497.840	70,4
- Gastos de Consumo	9.560.298	6.780.449	70,9
. Remuneraciones	6.950.244	5.163.414	74,3
. Bienes y Servicios	2.607.076	1.614.695	61,9
. Otros Gastos	2.978	2.340	78,6
- Rentas de la Propiedad	8.180.081	6.035.743	73,8
. Intereses	8.179.008	6.035.346	73,8
.. Intereses Deuda Interna	388.129	254.788	65,6
.. Intereses Deuda Externa	7.790.879	5.780.558	74,2
. Otras Rentas	1.073	397	37,0
- Prestaciones de la Seguridad Social	17.491.985	12.697.224	72,6
- Otros Gastos Corrientes	2.813	1.953	69,4
- Transferencias Corrientes	10.894.935	6.982.471	64,1
. Al Sector Privado (*)	6.153.013	3.597.818	58,5
. Al Sector Público	4.619.440	3.313.544	71,7
.. Provincias y MCBA	2.748.009	1.975.851	71,9
.. Universidades	1.816.143	1.294.312	71,3
.. Otras	55.289	43.381	78,5
. Al Sector Externo	122.483	71.110	58,1
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-1.721.595	-2.051.440	119,2
IV RECURSOS DE CAPITAL	999.517	168.700	16,9
- Recursos Propios de Capital	110.938	34.065	30,7
- Transferencias de Capital	6.296	5.926	94,1
- Disminución de la Inversión Financiera	882.283	128.709	14,6
V GASTOS DE CAPITAL	4.061.403	2.879.715	70,9
- Inversión Real Directa	688.412	367.897	53,4
- Transferencias de Capital	2.525.371	1.699.249	67,3
. Provincias y MCBA	2.174.697	1.503.731	69,1
. Otras	350.674	195.518	55,8
- Inversión Financiera	847.621	812.569	95,9
VI TOTAL RECURSOS (I+IV)	45.408.035	30.615.100	67,4
VII TOTAL GASTOS (II+V)	50.191.516	35.377.555	70,5
VIII RESULTADO FINANCIERO ANTES DE CONTRIBUCIONES	-4.783.481	-4.762.455	99,6
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	9.545.225	7.366.035	77,2
X GASTOS FIGURATIVOS	9.545.225	7.366.035	77,2
XI RESULTADO FINANCIERO	-4.783.481	-4.762.455	99,6

(*) El crédito vigente computa los ingresos y los gastos para la atención de asignaciones familiares por sus importes brutos, mientras que en la ejecución devengada figura solamente por el neto.

SECTOR PÚBLICO NACIONAL
 CUENTA AHORRO - INVERSIÓN
 BASE CAJA
 ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999

CUADRO 2

- en miles de pesos -

CONCEPTO	ACUM. al 2do. TRIM.	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	ACUM. 3er. TRIM.
I INGRESOS CORRIENTES	27.770.500	5.051.500	4.182.100	4.847.100	41.851.200
- Ingresos Tributarios	19.260.200	3.218.000	3.178.100	3.358.400	29.014.700
- Contrib. a la Seguridad Social	5.649.500	1.170.700	814.000	886.200	8.520.400
- Ingresos no Tributarios	2.007.500	614.200	121.600	338.700	3.082.000
- Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	103.500	11.900	18.500	20.500	154.400
- Rentas de la Propiedad	593.300	16.300	6.900	227.000	843.500
- Transferencias Corrientes	140.900	20.400	34.600	13.900	209.800
- Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0	0	0
- Superavit Oper. Empresas Públicas	15.600	0	6.400	2.400	26.400
II GASTOS CORRIENTES	28.578.500	5.538.500	4.741.800	4.813.400	43.672.000
- Gastos de Consumo y Operación	4.687.000	927.200	727.500	688.700	6.810.400
.. Remuneraciones	3.501.100	741.700	559.200	543.200	5.345.200
.. Bienes y Servicios	1.084.500	185.200	169.100	145.200	1.583.000
.. Otros Gastos	1.400	300	200	300	2.200
- Rentas de la Propiedad	3.948.600	605.100	507.500	821.700	5.882.900
.. Intereses	3.948.500	605.100	507.300	821.700	5.882.600
.. Intereses en Moneda Local	123.100	16.200	16.100	21.500	178.900
.. Intereses en Moneda Extranjera	3.825.400	588.900	491.200	800.200	5.703.700
.. Otras Rentas	100	0	200	0	300
- Prestaciones de la Seguridad Social	8.386.900	1.987.500	1.374.700	1.337.200	13.088.300
- Otros Gastos Corrientes	400	100	100	100	700
- Transferencias Corrientes	11.673.300	2.011.500	2.131.800	1.985.700	17.782.300
.. Al Sector Privado	3.162.700	551.500	490.000	488.600	4.872.800
.. Al Sector Público	8.466.700	1.459.700	1.833.500	1.492.400	13.045.300
... Provincias y MCBA	7.826.300	1.284.700	1.507.100	1.335.000	11.733.100
... Recursos Coparticipados	6.427.500	1.091.100	1.050.600	1.161.000	9.700.200
... Garantía Acuerdo Prov.	0	0	0	0	0
... Leyes Especiales	261.100	44.300	37.700	36.800	380.000
... Resto	937.700	159.300	418.800	137.100	1.652.900
.. Universidades	826.200	187.400	125.500	159.300	1.287.400
.. Otras	11.200	1.600	900	1.100	14.800
.. Al Sector Externo	44.900	6.300	8.300	4.700	64.200
- Otros Gastos	0	0	0	0	0
- Deficit Oper. Empresas Públicas	2.300	7.100	0	0	9.400
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-808.000	-487.000	-559.500	33.700	-1.620.500
IV RECURSOS DE CAPITAL	2.876.500	27.600	15.800	19.100	2.739.200
- Privatizaciones	2.573.900	100	2.900	2.000	2.578.900
- Otros	102.600	27.700	12.900	17.100	160.300
V GASTOS DE CAPITAL	1.973.400	250.200	219.000	216.800	2.359.400
- Inversión Real Directa	342.700	50.100	41.000	45.300	479.100
- Transferencias de Capital	1.291.100	199.900	176.500	170.300	1.834.800
.. Provincias y MCBA	1.143.300	174.800	160.200	162.900	1.631.200
... Leyes Especiales	642.900	80.800	82.000	61.900	767.600
... Resto	800.400	94.000	78.200	71.000	843.600
.. Otras	147.800	22.100	16.300	17.400	203.600
- Inversión Financiera	39.800	3.200	1.500	1.200	45.500
.. Provincias y MCBA	600	1.100	300	100	2.100
.. Otras	39.000	2.100	1.200	1.100	43.400
VI INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	30.447.000	5.079.300	4.197.900	4.888.200	44.590.400
VII GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	30.251.900	5.788.700	4.860.600	5.030.200	46.031.400
VIII RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB. (VI- VII)	185.100	-709.400	-762.700	-164.000	-1.441.000
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	4.989.400	1.261.100	760.200	881.600	7.892.300
- De la Administración Central	3.836.300	964.600	522.800	628.100	6.781.800
- De los Organismos Descentralizados	153.200	29.000	41.200	61.800	284.200
- De las Instituciones de Seg. Social	1.195.100	267.500	194.200	191.700	1.848.500
- De Empresas Públicas	4.800	1.000	2.000	0	7.800
X GASTOS FIGURATIVOS	4.989.400	1.261.100	760.200	881.600	7.892.300
XI INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	35.436.400	6.340.400	4.858.100	5.747.800	52.482.700
XII GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIB.	31.292.800	6.444.700	5.213.500	5.090.100	48.041.100
XIII SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	4.143.600	-104.300	-255.400	657.700	4.441.800
XIV SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	1.569.700	-104.400	-258.300	655.700	1.862.700
XV TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVAS	35.241.300	7.049.800	5.720.800	5.911.800	53.923.700
XVI RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	195.100	-709.400	-762.700	-164.000	-1.441.000
XVII RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-2.378.800	-709.500	-765.600	-166.000	-4.019.900
XVIII FUENTES FINANCIERAS	22.382.500	4.174.400	2.938.400	2.896.000	32.292.200
- Diminución de la Inversión Financiera	8.229.500	2.437.200	1.511.500	253.000	12.431.200
- Endeudamiento Público e Incr. de otros Pasivos	14.100.000	1.709.400	1.320.100	2.605.800	19.735.100
- Contribuc. Figurativas para Aplicaciones Financieras	53.000	27.800	6.800	38.300	125.800
XIX APLICACIONES FINANCIERAS	22.577.800	3.485.000	2.075.700	2.732.900	30.851.200
- Inversión Financiera	13.204.800	1.753.900	331.100	650.600	15.940.300
- Amortización de Deudas y Diam. de otros Pasivos	9.319.800	1.693.400	1.737.800	2.044.000	14.785.000
- Gastos Figurativos para Aplicaciones Financieras	53.000	27.800	6.800	38.300	125.900

SECTOR PÚBLICO NACIONAL, POR SECTOR, CUENTA AHORRO - INVERSIÓN
BASE CAJA. ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999

CUADRO 3

En Miles de Pesos.

CONCEPTO	ADMINISTRACION NACIONAL	EMPRESAS PUBLICAS Y OTROS	TOTAL
I INGRESOS CORRIENTES	41.131.600	719.600	41.851.200
- Ingresos Tributarios	29.014.700	0	29.014.700
- Contrib. a la Seguridad Social	8.520.400	0	8.520.400
- Ingresos no Tributarios	2.500.200	581.800	3.082.000
- Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	154.400	0	154.400
- Rentas de la Propiedad	732.100	111.400	843.500
- Transferencias Corrientes	209.800	0	209.800
- Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0
- Superavit Oper. Empresas Públicas	0	26.400	26.400
II GASTOS CORRIENTES	43.650.900	21.100	43.672.000
- Gastos de Consumo y Operación	6.910.400	0	6.910.400
- Remuneraciones	5.345.200	0	5.345.200
- Bienes y Servicios	1.563.000	0	1.563.000
- Otros Gastos	2.200	0	2.200
- Rentas de la Propiedad	5.871.200	11.700	5.882.900
- Intereses	5.870.900	11.700	5.882.600
.. Intereses Deuda Interna	165.400	11.500	176.900
.. Intereses Deuda Externa	5.705.500	200	5.705.700
- Otras Rentas	300	0	300
- Prestaciones de la Seguridad Social	13.086.300	0	13.086.300
- Otros Gastos Corrientes	700	0	700
- Transferencias Corrientes	17.782.300	0	17.782.300
.. Al Sector Privado	4.672.800	0	4.672.800
.. Al Sector Público	13.045.300	0	13.045.300
... Provincias y MCBA	11.733.100	0	11.733.100
... Recursos Coparticipados	9.700.200	0	9.700.200
... Garantía Acuerdo Prov.	0	0	0
... Leyes Especiales	380.000	0	380.000
... Resto	1.652.900	0	1.652.900
.. Universidades	1.297.400	0	1.297.400
.. Otras	14.800	0	14.800
- Al Sector Externo	64.200	0	64.200
- Otros Gastos	0	0	0
- Deficit Oper. Empresas Públicas	0	9.400	9.400
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-2.519.300	698.500	-1.820.800
IV RECURSOS DE CAPITAL	168.700	2.570.500	2.739.200
- Privatizaciones	11.000	2.567.900	2.578.900
- Otros	157.700	2.600	160.300
V GASTOS DE CAPITAL	2.316.400	43.000	2.359.400
- Inversión Real Directa	436.100	43.000	479.100
- Transferencias de Capital	1.834.800	0	1.834.800
.. Provincias y MCBA	1.631.200	0	1.631.200
... Leyes Especiales	787.600	0	787.600
... Resto	843.600	0	843.600
- Otras	203.600	0	203.600
- Inversión Financiera	45.500	0	45.500
.. Provincias y MCBA	2.100	0	2.100
.. Otras	43.400	0	43.400
VI INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	41.300.300	3.290.100	44.590.400
VII GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	45.967.300	64.100	46.031.400
VIII RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB. (VI- VII)	-4.667.000	3.226.000	-1.441.000
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	7.847.400	44.900	7.892.300
- De la Administración Central	5.727.800	24.000	5.751.800
- De los Organismos Descentralizados	271.100	13.100	284.200
- De las Instituciones de Seguridad Social	1.848.500	0	1.848.500
- De Empresas Públicas	0	7.800	7.800
X GASTOS FIGURATIVOS	7.884.500	7.800	7.892.300
XI INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	49.147.700	3.335.000	52.482.700
XII GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.	47.980.900	60.200	48.041.100
XIII SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	1.166.800	3.274.800	4.441.600
XIV SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	1.156.800	706.900	1.862.700
XV TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVOS	53.851.800	71.900	53.923.700
XVI RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	-4.704.100	3.263.100	-1.441.000
XVII RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-4.715.100	695.200	-4.019.900
XVIII FUENTES FINANCIERAS	32.240.800	51.400	32.292.200
- Disminución de la Inversión Financiera	12.425.800	5.400	12.431.200
- Endeudamiento Público e Incremento de otros pasivos	19.696.300	38.800	19.735.100
- Contribuciones Figurativas para Aplicaciones Financieras	118.700	7.200	125.900
XIX APLICACIONES FINANCIERAS	27.536.700	3.314.500	30.851.200
- Inversión Financiera	12.863.100	3.077.200	15.940.300
- Amortización de Deudas y Disminución de otros pasivos	14.547.700	237.300	14.785.000
- Gastos Figurativos para Aplicaciones Financieras	125.900	0	125.900

**ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999**

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1999	ACUMULADO 3er. TRIM 1999	% DE EJECUCION	ACUMULADO 3er. TRIM 1998	% DE EVOLUCION
TRIBUTARIOS	29.105.522	19.314.500	66,4	20.196.300	-4,4
- Ganancias	6.329.000	4.533.700	71,6	4.718.900	-3,9
- Valor Agregado (*)	12.329.700	7.712.600	62,6	8.723.600	-11,6
- Internos	959.500	645.100	67,2	714.600	-9,7
- Sellos	58.000	36.400	62,8	42.200	-13,7
- Derechos Importación	2.917.800	1.634.000	56,0	2.036.200	-19,8
- Combustibles	3.858.900	2.583.000	66,9	2.634.500	-2,0
- Estadísticas	74.100	38.000	51,3	65.700	-42,2
- Bienes Personales	289.200	161.400	55,8	250.400	-35,5
- Monotributo Impositivo	162.800	204.500	125,6	0	-
- Otros (**)	2.126.522	1.765.800	83,0	1.010.200	74,8
CONTRIBUCIONES DE LA SEG. SOCIAL	11.607.900	7.535.400	64,9	8.173.000	-7,8
OTROS RECURSOS CORRIENTES	3.695.096	3.596.500	97,3	2.745.700	31,0
TOTAL DE RECURSOS CORRIENTES	44.408.518	30.446.400	68,6	31.115.000	-2,1
TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL	999.517	168.700	16,9	272.800	-38,2
TOTAL DE RECURSOS	45.408.035	30.615.100	67,4	31.387.800	-2,5

(*) Neto de Reintegros

El año 1999 incluye impuestos sobre: los Automotores, Yates y Aeronaves con destino al Fondo de Incentivo Docente, los Intereses Pagados y el Endeudamiento Empresarial, y la Ganancia Mínima Presunta.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO
POR FINALIDADES Y FUNCIONES
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999

-En Miles de Pesos-

	CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED.ANUAL %
1	ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	5.283.310	4.024.140	76,2
	1.1 Legislativa	392.057	294.319	75,1
	1.2 Judicial	831.183	573.271	69,0
	1.3 Dirección Superior Ejecutiva	667.043	512.886	76,9
	1.4 Relaciones Exteriores	1.075.293	998.961	92,9
	1.5 Relaciones Interiores	1.141.157	831.750	72,9
	1.6 Administración Fiscal	1.068.456	742.810	69,5
	1.7 Control de la Gestión Pública	50.504	35.417	70,1
	1.8 Información y Estadísticas Básicas	57.617	34.726	60,3
2	SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.494.937	2.436.659	69,7
	2.1 Defensa	2.073.497	1.387.530	66,9
	2.2 Seguridad	1.269.676	950.076	74,8
	2.3 Sistema Penal	151.764	99.053	65,3
3	SERVICIOS SOCIALES	30.461.943	21.114.113	69,3
	3.1 Salud	3.006.397	2.092.865	69,6
	3.2 Promoción y Asistencia Social	1.858.505	1.340.572	72,1
	3.3 Seguridad Social	20.504.779	14.096.315	68,7
	3.4 Educación y Cultura	3.018.429	2.231.440	73,9
	3.5 Ciencia y Técnica	714.031	468.847	65,7
	3.6 Trabajo	390.702	259.130	66,3
	3.7 Vivienda y Urbanismo	837.327	542.165	64,7
	3.8 Agua Potable y Alcantarillado	131.773	82.779	62,8
4	SERVICIOS ECONOMICOS	2.647.336	1.676.938	63,3
	4.1 Energía, Combustible y Minería	357.651	231.104	64,6
	4.2 Comunicaciones	90.782	66.354	73,1
	4.3 Transporte	1.570.818	946.025	60,2
	4.4 Ecología y Medio Ambiente	81.244	45.559	56,1
	4.5 Agricultura	324.586	245.066	75,5
	4.6 Industria	108.067	64.240	59,4
	4.7 Comercio, Turismo y Otros Servicios	86.770	61.439	70,8
	4.8 Seguros y Finanzas	27.418	17.151	62,6
5	DEUDA PUBLICA	8.303.990	6.125.705	73,8
	5.1 Servicio de la Deuda Pública	8.303.990	6.125.705	73,8
	TOTAL	50.191.516	35.377.555	70,5

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 6

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999**

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC.DEV./ CRED.ANUAL %
GASTOS CORRIENTES	46.130.113	32.487.840	70,4
- Gastos de Consumo	9.560.298	6.780.449	70,9
. Remuneraciones	6.950.244	5.163.414	74,3
. Bienes y Servicios	2.607.076	1.614.695	61,9
. Otros Gastos	2.978	2.340	78,6
- Rentas de la Propiedad	8.180.081	6.035.743	73,8
. Intereses	8.179.008	6.035.346	73,8
.. Intereses Deuda Interna	388.129	254.788	65,6
.. Intereses Deuda Externa	7.790.879	5.780.558	74,2
. Otras Rentas	1.073	397	37,0
- Prestaciones de la Seguridad Social	17.491.985	12.697.224	72,6
- Otros Gastos Corrientes	2.813	1.953	69,4
- Transferencias Corrientes	10.894.935	6.982.471	64,1
. Al Sector Privado	6.153.013	3.597.818	58,5
.. Instituciones de Enseñanza	8.758	3.637	41,5
.. Otras	6.144.254	3.594.181	58,5
. Al Sector Público	4.619.440	3.313.543	71,7
.. Provincias y MCBA	2.748.009	1.975.851	71,9
.. Universidades	1.816.143	1.294.312	71,3
.. Otras	55.289	43.381	78,5
. Al Sector Externo	122.483	71.110	58,1
GASTOS DE CAPITAL	4.061.403	2.879.715	70,9
- Inversión Real Directa	688.412	367.897	53,4
- Transferencias de Capital	2.525.371	1.699.249	67,3
. Provincias y MCBA	2.174.697	1.503.731	69,1
. Otras	350.674	195.519	55,8
- Inversión Financiera	847.621	812.569	95,9
TOTAL GASTOS	50.191.516	35.377.555	70,5

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
EROGACIONES POR OBJETO DEL GASTO
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC.DEV. / CRED. ANUAL %
Gastos en Personal	6.950.244	5.163.413	74,3
- Personal Permanente	6.052.706	4.508.625	74,5
- Personal Temporario	376.398	296.468	78,8
- Servicios Extraordinarios	231.273	162.446	70,2
- Asignaciones Familiares	131.915	105.549	80,0
- Asistencia Social al Personal	111.323	59.506	53,5
- Beneficios y Compensaciones	6.825	4.633	67,9
- Gabinete de Autoridades Superiores	39.804	26.186	65,8
Bienes de Consumo	542.879	334.767	61,7
Servicios no Personales	1.755.797	1.110.842	63,3
Bienes de Uso	878.694	451.315	51,4
Transferencias	30.912.291	21.378.944	69,2
- Corrientes	28.392.586	19.679.851	69,3
.Al Sector Privado	23.644.997	16.295.042	68,9
.A la Administracion Nacional	3.000	1.080	36,0
.Al Sector Público Empresarial	52.289	42.301	80,9
.A Universidades	1.821.809	1.294.467	71,1
.A Instit. Provinciales y Municip.	2.748.008	1.975.851	71,9
.Al Exterior	122.483	71.110	58,1
- De Capital	2.519.705	1.699.093	67,4
.Al Sector Privado	313.795	177.939	56,7
.Al Sector Público Empresarial	7.273	5.285	72,7
.A Instit. Provinciales y Municip.	2.174.697	1.503.731	69,1
.Al Exterior	23.941	12.139	50,7
Activos Financieros	847.621	812.569	95,9
- Aportes de Capital	808.000	783.509	97,0
.A Organismos Internacionales	808.000	783.509	97,0
- Prestamos	39.621	29.060	73,3
.A Corto Plazo	1.945	907	46,6
.A Largo Plazo	37.676	28.153	74,7
Servicios de la Deuda	8.303.990	6.125.705	73,8
- Intereses	6.358.965	4.897.318	77,0
.Internos	305.301	251.899	82,5
.Externos	6.053.664	4.645.419	76,7
- Intereses por Préstamos	1.820.043	1.138.028	62,5
- Comisiones y Otros Gastos de la Deuda	124.982	90.359	72,3
TOTAL GASTOS	50.191.516	35.377.555	70,5

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 8

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CLASIFICACIÓN JURISDICCIONAL
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999**

-En Miles de Pesos-

DENOMINACION	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. / CRED. ANUAL %
Poder Legislativo Nacional	464.378	352.339	75,9
Poder Judicial de la Nación	657.259	451.633	68,7
Ministerio Público	142.278	103.023	72,4
Presidencia de la Nación	3.085.716	2.121.976	68,8
Jefatura de Gabinete de Ministros	156.558	82.335	52,6
Ministerio del Interior	2.899.536	2.144.439	74,0
Ministerio de Relaciones Ext., Com.Internacional y Culto	294.912	232.091	78,7
Ministerio de Justicia	285.094	191.691	67,2
Ministerio de Defensa	3.732.641	2.596.104	69,6
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	3.075.304	1.980.537	64,4
Ministerio de Cultura y Educación	2.968.507	2.172.073	73,2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	20.400.814	13.943.602	68,3
Ministerio de Salud y Acción Social	603.423	407.297	67,5
Servicio de la Deuda Pública	8.209.066	6.084.854	74,1
Obligaciones a Cargo del Tesoro	3.216.030	2.513.561	78,2
TOTAL GASTO	50.191.516	35.377.555	70,5

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
EJECUCION CUOTAS CLASIFICACION JURISDICCIONAL
TERCER TRIMESTRE 1999

- En Miles de Pesos -

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. / CUOTA %
	CUOTA	EJECUCION	
Poder Legislativo Nacional	131.640	125.574	95,4
Poder Judicial de la Nación	162.701	144.276	88,7
Ministerio Público	32.866	32.321	98,3
Presidencia de la Nación	728.002	684.169	94,0
Jefatura de Gabinete de Ministros	41.193	36.656	89,0
Ministerio del Interior	764.582	738.265	96,6
Ministerio de Relaciones Ext., Com.Internac. y Culto	89.656	88.910	99,2
Ministerio de Justicia	71.325	65.465	91,8
Ministerio de Defensa	873.487	863.756	98,9
Ministerio de Economía y O. y Serv. Públicos	701.128	649.563	92,6
Ministerio de Cultura y Educación	987.003	974.684	98,8
Ministerio de Trabajo y Seg. Social	4.804.899	4.502.815	93,7
Ministerio de Salud y Acción Social	158.103	147.917	93,6
Servicio de la Deuda Pública	2.293.239	1.943.753	84,8
Obligaciones a Cargo del Tesoro	1.171.720	1.154.826	98,6
TOTAL GASTO	13.011.544	12.152.950	93,4

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 10

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
EJECUCION CUOTAS POR OBJETO DEL GASTO
TERCER TRIMESTRE 1999

- En Miles de Pesos -

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. / CUOTA %
	CUOTA	EJECUCION	
Gastos en Personal	1.671.071	1.637.209	98,0
Bienes de Consumo	147.203	129.660	88,1
Servicios no Personales	452.781	422.470	93,3
Bienes de Uso	226.314	195.565	86,4
Transferencias	7.611.731	7.217.792	94,8
Activos Financieros	594.750	594.173	99,9
Servicios de la Deuda	2.307.694	1.956.081	84,8
TOTAL GASTO	13.011.544	12.152.950	93,4

**TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999**

- En Miles de Pesos -

PROVINCIAS	COPARTICIPACION FEDERAL LEY 23.548	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS LEY 24.049	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES		FONDO EDUCATIVO LEY 23.906	SUBTOTAL
			OB.DE INFRAEST. BASICA SOCIAL	EXCEDENTE FDO CONURBANO	LEY Nro.	LEY Nro.	LEY Nro. 23.966		
					24.699	24.699	Art. 30		
BUENOS AIRES	1.718.543	333.402	479.687	0	72.085	40.150	9.558	628	2.654.053
CATAMARCA	215.548	15.731	4.458	4.666	9.041	5.036	0	47	254.528
CORDOBA	694.879	92.319	25.430	15.041	29.147	16.234	3.284	174	876.488
CORRIENTES	290.915	28.483	15.099	6.297	12.203	6.797	1.044	78	360.914
CHACO	390.398	24.870	19.537	8.451	18.375	9.121	820	102	469.675
CHUBUT	123.764	17.785	4.588	2.679	5.191	2.892	321	47	157.267
ENTRE RIOS	382.108	49.704	13.091	8.271	16.028	8.927	1.416	81	479.616
FORMOSA	284.885	15.325	9.086	6.167	11.950	6.656	382	55	334.505
JUJUY	222.331	24.580	10.687	4.813	9.326	5.194	0	50	276.961
LA PAMPA	146.985	14.162	2.133	3.181	6.165	3.434	276	41	176.357
LA RIOJA	162.038	14.968	3.457	3.508	6.797	3.786	0	40	194.591
MENDOZA	328.337	45.502	14.845	7.064	13.698	7.624	0	86	415.146
MISIONES	258.507	25.207	15.329	5.596	10.843	6.040	448	84	322.034
NEUQUEN	135.823	12.869	4.883	2.940	5.697	3.173	202	57	165.643
RIO NEGRO	197.480	10.803	7.115	4.274	8.283	4.613	0	66	232.614
SALTA	299.959	29.395	18.426	6.493	12.582	7.008	0	87	373.949
SAN JUAN	264.536	22.144	6.492	5.726	11.096	6.180	0	49	316.224
SAN LUIS	178.619	13.885	3.627	3.867	7.492	4.173	0	41	211.703
SANTA CRUZ	123.764	6.272	1.383	2.679	5.191	2.892	261	41	142.482
SANTA FE	699.401	99.911	29.755	15.139	29.337	16.340	3.524	165	893.572
SGO. DEL ESTERO	323.322	23.352	15.400	6.998	13.582	7.554	0	82	390.270
TUCUMAN	372.310	41.112	19.398	8.059	15.617	8.699	0	74	465.268
TIERRA DEL FUEGO	66.923	8.870	770	1.159	2.244	1.250	23	20	81.260
TOTAL	7.879.335	970.628	724.664	133.065	329.940	183.772	21.542	2.174	10.245.120

**TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999**

- En Miles de Pesos -

PROVINCIAS	I.V.A.	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				REG. DE LA ENERGIA		FONDO	REG. SIMPLIF.	TOTAL
	LEY Nro. 23.986	LEY Nro.23.986 Y LEY Nro. 24.699		LEY 24.484	ELECTRICA LEY N° 24.085		COMPENSADOR	P/PEQ.CONTRIBUY.		
	Art. 5 Pto.2	OBRAS DE	VALIADUD	FEDEI	FO.NA.VI.	FDO. P/COMP.	TRANSF. A EMP	DE	LEY N°24.977	
		INFRAESTR.	PCIAL.			TARIFA ELECT.	ENERG. ELECT.	DESEQUILIBRIOS	ART.69 INC. A	
BUENOS AIRES	43.334	0	54.274	178	84.283	1.553	0	0	18.620	2.858.294
CATAMARCA	0	2.812	4.744	7.324	12.206	4.118	0	19.800	2.335	307.868
CORDOBA	14.799	9.066	14.906	2.309	32.842	2.201	0	4.500	7.529	964.638
CORRIENTES	4.732	3.795	5.996	2.951	28.773	2.078	0	13.500	3.152	425.881
CHACO	3.720	5.093	7.245	3.134	26.739	2.806	0	4.500	4.230	527.141
CHUBUT	1.455	1.615	5.786	3.285	18.600	6.222	0	27.000	1.341	222.571
ENTRE RIOS	6.422	4.985	10.608	2.639	22.669	3.163	0	16.200	4.140	550.442
FORMOSA	1.733	3.717	4.607	3.566	23.251	3.803	0	19.800	3.087	397.967
JUJUY	0	2.901	4.957	2.923	17.438	2.110	0	19.800	2.409	329.496
LA PAMPA	1.254	1.917	5.773	2.661	11.312	2.806	0	22.500	1.592	226.073
LA RIOJA	0	2.114	4.928	3.275	11.625	2.771	0	19.800	1.756	240.860
MENDOZA	0	4.257	8.991	3.033	23.251	2.420	0	19.800	3.536	480.434
MISIONES	2.032	3.373	7.038	3.319	27.320	3.046	800	19.800	2.801	391.560
NEUQUEN	914	1.772	6.616	3.047	23.387	2.415	0	22.500	1.472	227.766
RIO NEGRO	0	2.576	5.293	2.769	26.157	2.244	0	22.500	2.139	296.292
SALTA	0	3.913	6.298	2.775	23.251	2.081	0	22.500	3.250	438.017
SAN JUAN	0	3.451	4.809	2.563	21.216	2.366	0	19.800	2.666	373.295
SAN LUIS	0	2.330	4.608	2.522	21.097	2.404	0	19.800	1.835	265.301
SANTA CRUZ	1.185	1.615	5.329	3.698	18.600	2.456	21.069	27.000	1.341	224.776
SANTA FE	15.979	31.545	15.575	2.334	32.842	1.774	0	4.500	7.578	1.005.686
SGO. DEL ESTERO	0	4.218	6.634	2.828	24.994	4.935	0	19.800	3.503	457.183
TUCUMAN	0	4.857	7.309	2.244	24.413	1.479	0	19.800	4.034	528.404
TIERRA DEL FUEGO	105	698	3.125	2.529	15.403	2.519	0	27.000	580	133.218
TOTAL	97.961	102.620	205.240	57.806	571.666	63.771	21.869	412.200	85.223	11.873.177

**TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS
DE ORIGEN NACIONAL
EVOLUCIÓN MENSUAL 1999 - 1998**

-En Miles de Pesos-

PERIODO	COPARTICIP. FEDERAL LEY 23.548	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES		FONDO EDUCATIVO	LVA LEY No. 23.986 Art. 5 Pto.2	SUBTOTAL
			EXCEDENTE FLO CONURBANO	NECESIDADES B INSATISFECHAS	LEY No. 24.699	LEY No. 24.699	LEY No. 23.986 Art. 3º	LEY 23.906 ARTS. 3 Y 4		
ACUMULADO 98	8.184.433	970.628	141.579	812.543	329.940	287.837	33.782	6.305	107.167	10.874.284
ENERO	880.208	103.880	19.277	72.251	36.660	5.924	695	888	14.146	1.133.940
FEBRERO	822.837	103.880	13.196	75.663	36.660	36.546	4.284	1.448	7.872	1.102.208
MARZO	888.664	103.880	10.485	65.190	36.660	7.908	927	629	14.335	1.126.578
ABRIL	803.882	103.880	12.768	84.889	36.660	36.070	4.463	1.154	6.881	1.022.607
MAYO	1.083.781	103.880	27.040	198.545	36.660	31.334	3.873	975	15.371	1.471.260
JUNIO	1.006.024	139.688	18.069	119.777	36.660	36.865	11.588	241	8.507	1.439.319
JULIO	899.675	103.880	18.029	78.500	36.660	9.743	1.143	304	15.370	1.148.303
AGOSTO	888.880	103.880	13.515	89.208	36.660	51.666	6.055	522	12.588	1.210.772
SEPTIEMBRE	908.004	103.880	11.201	68.497	36.660	7.891	925	134	12.109	1.149.300
ACUMULADO 99	7.870.336	970.628	133.065	724.664	329.940	183.772	21.542	2.174	97.681	10.342.781
ENERO	887.104	103.880	25.884	83.548	36.660	4.928	531	123	13.011	1.155.249
FEBRERO	802.631	103.880	12.282	73.011	36.660	3.036	368	529	13.451	1.045.816
MARZO	822.033	103.880	10.919	70.118	36.660	1.772	208	345	11.184	1.157.118
ABRIL	607.688	103.880	10.708	76.283	36.660	29.733	3.485	198	6.630	1.075.275
MAYO	989.537	103.880	25.282	134.080	36.660	19.486	2.265	386	10.781	1.302.378
JUNIO	804.980	139.588	8.028	80.323	36.660	60.883	7.143	170	9.588	1.127.418
JULIO	877.827	103.880	15.238	78.698	36.660	8.581	1.008	140	13.285	1.105.232
AGOSTO	828.519	103.880	12.513	74.387	36.660	49.129	5.758	203	11.309	1.120.359
SEPTIEMBRE	881.294	103.880	12.244	73.980	36.660	6.584	770	102	8.444	1.223.936

Nota: se debe señalar que las transferencias en concepto del FONAM, consisten el pago de la Garantía

**TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS
DE ORIGEN NACIONAL
EVOLUCIÓN MENSUAL 1999 - 1998**

-En Miles de Pesos-

PERIODO	I.V.A. LEY Nro. 23.986 Art. 5 Pto 2	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				REG. DE LA ENERGIA		FONDO COMPENSADOR DESEQUILIBRIOS PCIALES.	REG. SIMPLIF. PIPEQ. CONTRIBUY LEY Nº24.977 ART.59 INC. A	SUMA FIJA LEY Nro. 24.821	TOTAL
		LEY Nro. 23.986 Y LEY Nro. 24.699			LEY 24.464 F.O.N.A.VI.	ELECTRICA LEY Nº 24.065					
		VIALIDAD PROVINCIAL	OBRAS DE INFRAESTR.	F.E.D.E.I.		FDO. PICOIMP. TARIFA ELECT.	TRANSF. A EMP. ENERG. ELECT.				
ACUMULADO 98	107.167	236.193	117.597	93.761	684.118	66.468	17.948	412.200	0	6.000	12.507.255
ENERO	14.146	21.131	10.585	23.892	58.098	13.223	1.948	45.800	0	6.000	1.312.592
FEBRERO	7.872	14.824	7.487	0	84.058	0	0	45.800	0	0	1.254.486
MARZO	14.335	42.726	21.393	16.091	101.836	0	3.350	45.800	0	0	1.357.744
ABRIL	6.861	23.578	11.788	0	34.884	15.447	1.250	45.800	0	0	1.225.362
MAYO	15.371	14.489	7.245	9.967	98.990	7.222	4.400	45.800	0	0	1.659.373
JUNIO	8.507	30.468	15.234	7.941	85.998	7.009	2.200	45.800	0	0	1.633.940
JULIO	15.370	35.227	17.613	17.500	81.448	14.932	2.200	45.800	0	0	1.363.112
AGOSTO	12.598	25.785	12.892	0	69.931	0	2.300	45.800	0	0	1.357.480
SEPTIEMBRE	12.108	26.868	13.429	18.200	80.699	8.823	0	45.800	0	0	1.343.168
ACUMULADO 99	97.861	206.240	102.620	87.808	571.668	63.771	21.869	412.200	85.223	0	11.873.177
ENERO	13.011	21.268	10.629	7.985	68.588	8.650	3.731	45.820	10.853	0	1.330.644
FEBRERO	13.451	28.654	14.327	360	68.344	283	2.200	45.780	8.684	0	1.214.459
MARZO	11.184	24.585	12.292	3.788	68.570	3.850	0	45.800	11.861	0	1.317.484
ABRIL	6.630	23.299	11.649	13.788	73.007	13.160	1.938	45.800	8.512	0	1.268.417
MAYO	10.781	26.349	13.173	756	80.251	284	2.400	45.800	6.402	0	1.477.788
JUNIO	9.588	17.122	8.581	17.547	54.823	16.254	4.800	45.800	6.573	0	1.298.698
JULIO	13.285	20.593	10.281	8.401	54.318	7.201	2.400	45.800	12.010	0	1.296.208
AGOSTO	11.308	21.734	10.867	7.519	58.828	7.097	2.300	45.800	11.590	0	1.286.084
SEPTIEMBRE	8.444	21.681	10.840	7.657	66.954	7.322	2.300	45.800	8.928	0	1.385.418

Nota: se debe señalar que las transferencias en concepto del F.O.N.A.VI. consignar el pago de la Garantía.

BOLETÍN FISCAL

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 13

**TRANSFERENCIA A PROVINCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
COMPARATIVO ACUMULADO AL 3er. TRIMESTRE 1999 - 1998**

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	ENERO - SEPTIEMBRE		VARIACION		PART. s/TOTAL en %	
	1999	1998	ABSOLUTA	%	1999	1998
COPARTICIPACION FEDERAL Y MODIFICATORIAS	9.262.163	9.573.262	(311.098)	(3,2)	78,0	76,5
1. Coparticipación Federal Neta	7.879.335	8.184.433	(305.098)	(3,7)	66,4	65,4
2. Clausula de Garantía	0	0	0	0,0	0,0	0,0
3. Transferencia de Servicios	970.628	970.628	0	0,0	8,2	7,8
4. Fdo Compensador de Deseq. Pciales.	412.200	412.200	(0)	(0,0)	3,5	3,3
5. Suma Fija - Ley Nro. 24.621	0	6.000	(6.000)	(100,0)	0,0	0,0
REGIMEN SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL	119.203	140.919	(21.717)	(15,4)	1,0	1,1
1. I.V.A.	97.661	107.167	(9.506)	(8,9)	0,8	0,9
2. Bienes Personales	21.542	33.752	(12.211)	(36,2)	0,2	0,3
DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES	947.331	1.130.669	(183.338)	(16,2)	8,0	9,0
1. Direccion de Vialidad	205.240	235.193	(29.954)	(12,7)	1,7	1,9
2. Fondo Obras Infracest. Eléctrica	102.620	117.597	(14.977)	(12,7)	0,9	0,9
3. F.E.D.E.I.	67.806	93.761	(25.956)	(27,7)	0,6	0,7
4. FO.NA.VI	571.666	684.118	(112.452)	(16,4)	4,8	5,5
FONDO EDUCATIVO	2.174	6.305	(4.131)	(65,5)	0,0	0,1
IMPUESTO GANANCIAS	1.187.670	1.284.062	(96.392)	(7,5)	10,0	10,3
1. Necesidades Básicas Insatisfechas	724.664	812.543	(87.878)	(10,8)	6,1	6,5
2. Excedente del Fondo del Conurbano	133.065	141.579	(8.514)	(6,0)	1,1	1,1
3. Suma Fija Ley Nro. 24.699	329.940	329.940	0	0,0	2,8	2,6
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	183.772	287.937	(104.165)	(36,2)	1,5	2,3
1. Ley Nro. 24.699	183.772	287.937	(104.165)	(36,2)	1,5	2,3
REG. DE LA ENERGIA ELECTRICA	85.641	84.102	1.539	1,8	0,7	0,7
1. Fdo. p/Comp. Tarifa Eléctrica	63.771	66.456	(2.684)	(4,0)	0,5	0,5
2. Transf. a Emp. Energ. Eléctrica	21.869	17.646	4.223	23,9	0,2	0,1
REG SIMPLIF.P/PEQ.CONTRIBUY. LEY N° 24.977 ART.59	85.223	0	85.223	100,0	0,7	0,0
TOTAL	11.873.177	12.507.255	(634.078)	(5,1)	100,0	100,0

Nota: - Se incluye en el F.E.D.E.I. el monto distribuido en concepto de Energía Eléctrica. Asimismo la información surge del S.I.O.I.F., debido a la modificación en la operatoria.
- Transferencias de Servicios es el efectivo referido.

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

DISTRIBUCION DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
DISTRIBUCION DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL POR PROVINCIAS
COMPARATIVO ACUMULADO 3er. TRIMESTRE 1999 - 1998

-En MILES de Pesos-

PROVINCIAS	ENERO - SEPTIEMBRE		VARIACION ABSOLUTA	VARIACION %	PART. s/ TOTAL	
	1999	1998			1999	1998
BUENOS AIRES	2.856.294	3.036.002	(179.708)	(5,9)	24,1	24,3
CATAMARCA	307.868	315.285	(7.417)	(2,4)	2,6	2,5
CORDOBA	964.638	1.016.629	(51.991)	(5,1)	8,1	8,1
CORRIENTES	425.881	450.852	(24.971)	(5,5)	3,6	3,6
CHACO	527.141	555.236	(28.095)	(5,1)	4,4	4,4
CHUBUT	222.571	233.551	(10.980)	(4,7)	1,9	1,9
ENTRE RIOS	550.442	581.459	(31.016)	(5,3)	4,6	4,6
FORMOSA	397.967	417.949	(19.982)	(4,8)	3,4	3,3
JUJUY	329.498	346.266	(16.769)	(4,8)	2,8	2,8
LA PAMPA	226.073	237.907	(11.835)	(5,0)	1,9	1,9
LA RIOJA	240.860	253.067	(12.206)	(4,8)	2,0	2,0
MENDOZA	480.434	503.701	(23.267)	(4,6)	4,0	4,0
MISIONES	391.560	412.425	(20.865)	(5,1)	3,3	3,3
NEUQUEN	227.766	241.559	(13.793)	(5,7)	1,9	1,9
RIO NEGRO	296.292	314.063	(17.770)	(5,7)	2,5	2,5
SALTA	438.017	458.427	(20.410)	(4,5)	3,7	3,7
SAN JUAN	373.295	393.868	(20.573)	(5,2)	3,1	3,1
SAN LUIS	266.301	281.508	(15.207)	(5,4)	2,2	2,3
SANTA CRUZ	224.776	233.897	(9.121)	(3,9)	1,9	1,9
SANTA FE	1.005.698	1.061.221	(55.523)	(5,2)	8,5	8,5
SGO DEL ESTERO	457.183	479.255	(22.072)	(4,6)	3,9	3,8
TUCUMAN	529.404	558.357	(28.952)	(5,2)	4,5	4,5
TIERRA DEL FUEGO	133.218	124.771	8.447	6,8	1,1	1,0
TOTAL	11.873.177	12.507.255	(634.078)	(5,1)	100,0	100,0

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS NO AUTOMATICAS A PROVINCIAS
COMPARATIVO ACUMULADO 3er. TRIMESTRE 1998-1999

- En Mites de Pesos -

JURISDICCIONES	FONDO DE A.T.N.		EX-FDR		SUBSIDIO CONSUMO GAS		TOTAL		VARIACION %
	1998	1999	1998	1999 (*)	1998	1999	1998	1999	
	VARIACION ABSOLUTA								
BUENOS AIRES	7.300	12.198	145	17	471	438	7.917	12.653	4.736
CATAMARCA	2.125	3.339	0	0	0	0	2.125	3.339	1.214
CORDOBA	9.371	6.307	0	0	0	0	9.371	6.307	(3.064)
CORRIENTES	11.390	14.555	929	471	0	0	12.319	15.026	2.707
CHACO	8.968	8.477	1.550	0	0	0	10.519	8.477	(2.042)
CHUBUT	8.847	3.190	0	0	10.920	10.801	19.767	13.991	(5.776)
ENTRE RIOS	16.082	16.802	0	0	0	0	16.082	16.802	720
FORMOSA	6.044	13.858	3.759	315	0	0	9.803	14.173	4.371
JUJUY	7.936	8.562	285	0	0	0	8.221	8.562	341
LA PAMPA	15.210	15.173	291	34	2.648	2.441	18.148	17.648	(501)
LA RIOJA	81.589	70.203	0	0	0	0	81.589	70.203	(11.386)
MENDOZA	7.053	2.558	0	0	0	0	7.053	2.558	(4.496)
MISIONES	10.550	5.210	0	0	0	0	10.550	5.210	(5.340)
NEUQUEN	24.626	16.546	0	0	7.062	6.655	31.688	23.201	(8.487)
RIO NEGRO	3.827	7.065	145	17	8.475	8.628	12.447	15.710	3.263
SALTA	7.972	8.908	656	92	0	0	8.628	9.000	372
SAN JUAN	16.317	26.488	0	0	0	0	16.317	26.488	10.171
SAN LUIS	3.028	705	0	0	0	0	3.028	705	(2.323)
SANTA CRUZ	1.201	1.797	0	0	0	0	13.561	15.909	2.348
SANTA FE	12.437	9.289	0	0	0	0	12.437	9.289	(3.148)
SANTIAGO DEL ESTERO	10.690	14.073	0	0	0	0	10.690	14.073	3.383
TUCUMAN	16.567	11.335	0	0	0	0	16.567	11.335	(5.231)
TIERRA DEL FUEGO	6.829	3.596	0	0	5.565	6.927	12.394	10.523	(1.872)
TOTAL	295.960	280.233	7.761	946	47.500	50.000	351.221	331.179	(20.042)
									(5,7)

Notas:

Según datos del S.I.D.I.F.

(*) Lo transferido corresponde a criterio presupuestario del ejercicio 1998.



**PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS POR JURISDICCION
JULIO 1999**

JURISDICCION (1)	CARGOS OCUPADOS (*)							
	TRIM. IV 97	TRIM. I 98	TRIM. II 98	TRIM. III 98	TRIM. IV 98	TRIM. I 99	TRIM. II 99	TRIM. III 99
PRESIDENCIA DE LA NACION (2)	8.758	9.104	8.954	9.187	9.176	9.544	11.630	11.357
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	997	986	1.018	1.032	1.076	1.099	1.113	1.091
MINISTERIO DEL INTERIOR (3)	67.080	66.115	66.659	66.249	66.530	67.207	68.484	70.241
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (4)	2.029	2.015	1.998	1.962	2.016	2.035	2.038	2.105
MINISTERIO DE JUSTICIA (5)	8.968	8.595	8.899	8.912	8.815	8.558	8.852	8.800
MINISTERIO DE DEFENSA (6)	103.558	101.436	101.239	101.577	99.804	100.071	99.751	99.268
MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	43.130	42.135	42.220	42.084	42.515	41.911	42.675	42.404
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION	9.889	9.301	9.472	9.590	9.450	9.448	7.469	7.430
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	7.212	7.171	7.137	7.242	7.216	7.239	7.247	7.577
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	5.453	6.079	5.829	5.232	5.659	5.765	5.989	5.436
TOTAL	257.174	252.947	253.428	253.077	252.257	252.877	255.248	255.709

Notas:

(*) La información trimestral no incluye agentes con licencia sin goce de haberes

(1) Incluye Administración Central, Organismos Descentralizados e instituciones de Seguridad Social

(2) A partir del Presupuesto 1999 incluye a la Comisión Nacional de Energía Atómica, anteriormente bajo la órbita del Ministerio de Cultura y Educación y a la Secretaría de Culto, la cual pertenecía anteriormente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

A partir de marzo de 1998 la Secretaría de Recursos Hídricos y el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), se incorporan a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, anteriormente bajo la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

(3) Incluye Personal de Seguridad de la Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina

(4) Incluye Personal del Servicio Exterior

(5) Incluye Personal de Seguridad del Servicio Penitenciario Federal

(6) El Ministerio de Defensa incluye las Fuerzas Armadas.

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 17

**PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS POR AGRUPAMIENTOS ESCALAFONARIOS HOMOGENEOS
JULIO 1999**

ESCALAFON	CARGOS OCUPADOS
PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES (1)	1.259
PERSONAL CONTRATADO (DEC. 92/95)	5.060
PERSONAL CONVENCIONADO (2)	31.498
PERSONAL DE ORGANISMOS DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (3)	13.290
PERSONAL DEL SINAPA (DEC. 993/91)	27.445
PERSONAL MILITAR Y DE SEGURIDAD	145.787
PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	22.793
RESTO DEL PERSONAL (4)	8.577
TOTAL (5)	255.709

NOTAS:

(1) Incluye personal de: Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Ente Nacional Regulador Nuclear, Comisión de Regulación del Transporte, Superintendencia de Aseguradoras de Riesgo del Trabajo, OCRA, Comisión Nacional de Comunicaciones, ORSEP Comahue, Comisión Nacional de Valores y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

(2) Alcanza al Personal Convencionado de las Jurisdicciones y Entidades en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incluido en el Presupuesto Nacional

(3) Incluye personal de los escalafones científicos y técnicos de los Organismos tales como: Comisión Nacional de Energía Atómica, CONICET, INTA e INTI, entre otros.

(4) Incluye: Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo, Funcionarios Fuera de Nivel, Personal de Administradores Gubernamentales, Personal del Servicio Exterior y Sindicatura General de la Nación, entre otros.

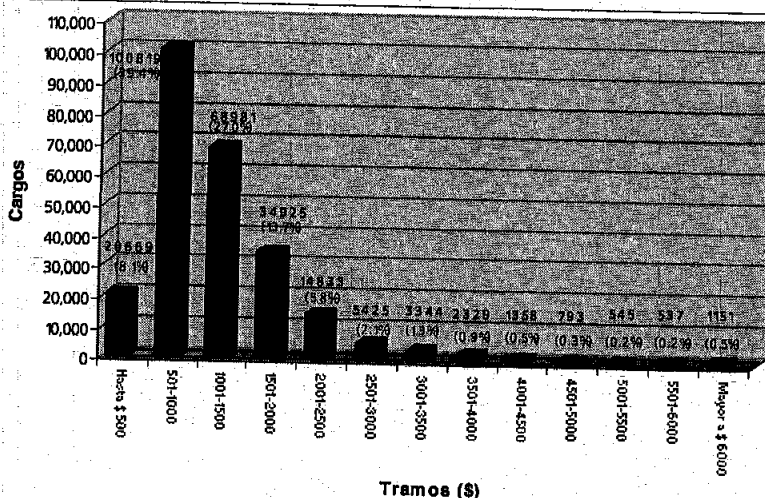
(5) No incluye 1597 Licencias Sin Goce de Haberes.

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 18

PODER EJECUTIVO NACIONAL - CONSOLIDADO
DISTRIBUCION DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS EN EL PODER EJECUTIVO NACIONAL
JULIO 1999

Tramos	Cargos Ocupados			Masa Salarial		
	Número	Participación (%)	Acumulado (%)	Participación (%)	Acumulado (%)	Promedio
Hasta \$ 500	20,669	8.1	8.1	2.3	2.3	354.67
501-1000	100,819	39.4	47.5	24.1	26.4	766.50
1001-1500	68,981	27.0	74.5	26.2	52.7	1218.26
1501-2000	34,925	13.7	88.1	18.6	71.3	1705.05
2001-2500	14,833	5.8	93.9	10.3	81.5	2217.49
2501-3000	5,425	2.1	96.1	4.6	86.1	2703.11
3001-3500	3,344	1.3	97.4	3.4	89.5	3222.12
3501-4000	2,329	0.9	98.3	2.7	92.2	3727.73
4001-4500	1,358	0.5	98.8	1.8	94.0	4221.22
4501-5000	793	0.3	99.1	1.2	95.1	4719.59
5001-5500	545	0.2	99.3	0.9	96.0	5196.38
5501-6000	537	0.2	99.5	1.0	97.0	5699.49
Mayor a \$ 6000	1,151	0.5	100.0	3.0	100.0	8406.65
Total	255,709	100.0		100.0		1252.40



MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 19

**PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS CLASIFICADOS POR GRUPO DE EDAD
JULIO 1999**

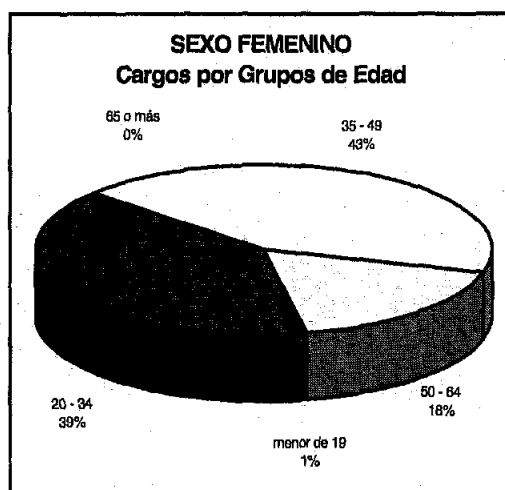
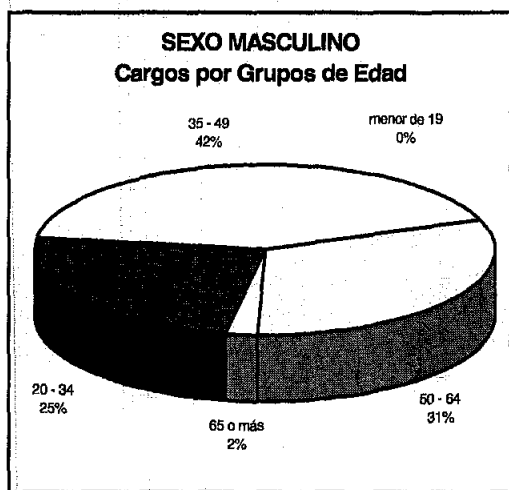
Grupos de Edad	Cargos Ocupados	Participación (%)	Salarios Promedios	Participación (%)
Total (1)	253.229	100,0	1.248	100,0
Menores de 19	3.691	1,5	317,47	25,4
20 - 34	94.240	37,2	861,18	69,0
35 - 49	107.374	42,4	1440,42	115,4
50 - 64	44.654	17,6	1646,15	131,9
65 o más	3.270	1,3	1702,85	136,4

Nota (1) No incluye información sobre fecha de nacimiento de 2480 agentes *inexistente en legajos*.

PODER EJECUTIVO NACIONAL - ORGANISMOS REGULADORES
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS
SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1999

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	MASCULINO		FEMENINO	
			CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	2	975,00	-	-	2	975,00
20 - 34	376	2.132,38	188	2.150,61	188	2.114,16
35 - 49	526	2.982,42	321	3.228,54	205	2.597,02
50 - 64	326	3.803,62	241	4.066,83	85	3.057,33
65 o más	17	3.867,65	16	3.734,38	1	6.000,00
TOTAL (1)	1.247	2.949,64	766	3.238,29	481	2.489,96

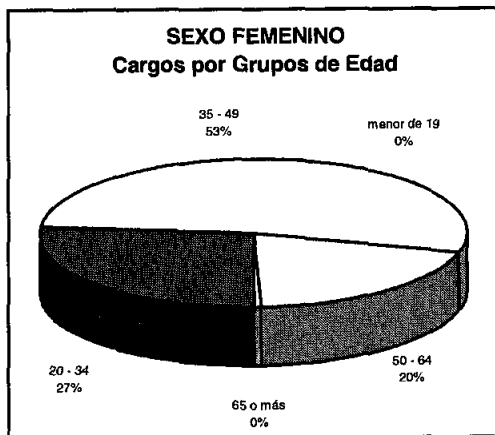
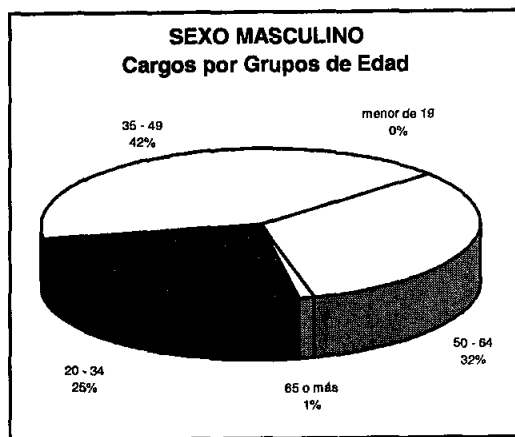
(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de 12 agentes ocupados inexistente en legajos.



PODER EJECUTIVO NACIONAL - ORGANISMOS CONVENCIONADOS
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS
SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1999

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
			MASCULINO		FEMENINO	
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	4	803,10	1	742,50	3	823,30
20 - 34	8094	1.661,96	4601	1.677,24	3493	1.641,84
35 - 49	14546	1.970,51	7643	1.976,12	6903	1.964,29
50 - 64	8604	1.801,87	5972	1.685,42	2632	2.066,08
65 o más	249	1.498,79	186	1.550,56	63	1.345,92
TOTAL (1)	31.497	1.841,27	18.403	1.802,69	13.094	1.895,50

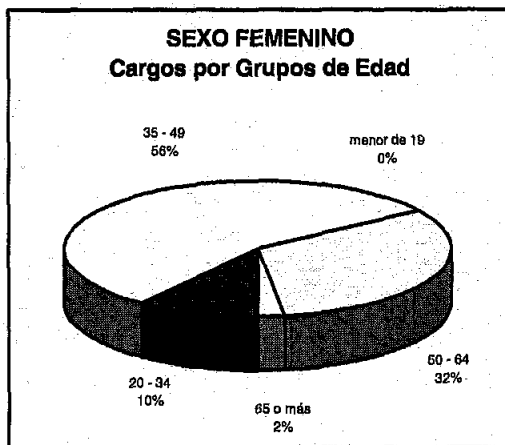
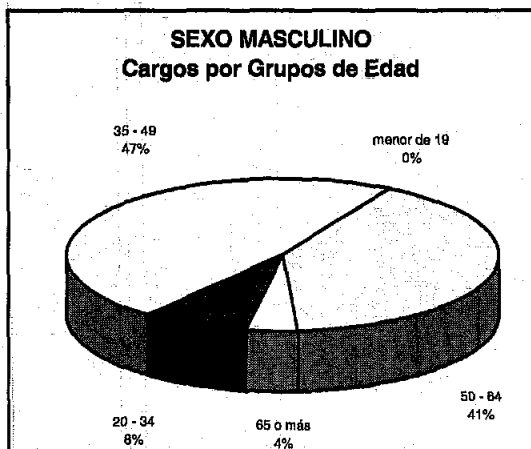
(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de 1 agente ocupado inexistente en legajos.



**PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DE ESCALAFONES CIENTIFICO - TECNICOS
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS
SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1999**

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	MASCULINO		FEMENINO	
			CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	8	948,69	5	1.041,82	3	793,80
20 - 34	1165	980,10	683	995,86	482	957,76
35 - 49	6666	1.508,90	4081	1.552,60	2585	1.439,90
50 - 64	5009	1.890,01	3497	1.942,07	1512	1.769,63
65 o más	441	2.334,71	335	2.432,95	106	2.024,23
TOTAL (1)	13,289	1.633,26	8.601	1.700,73	4.688	1.509,47

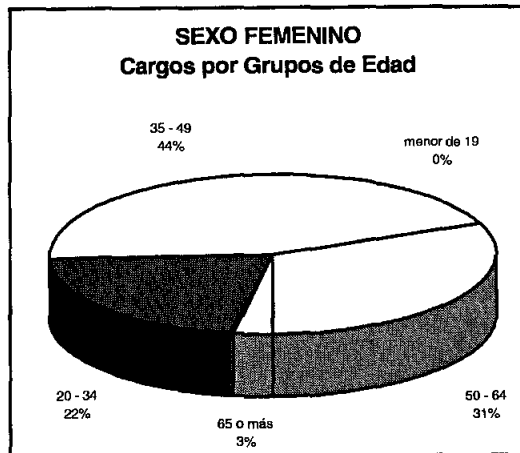
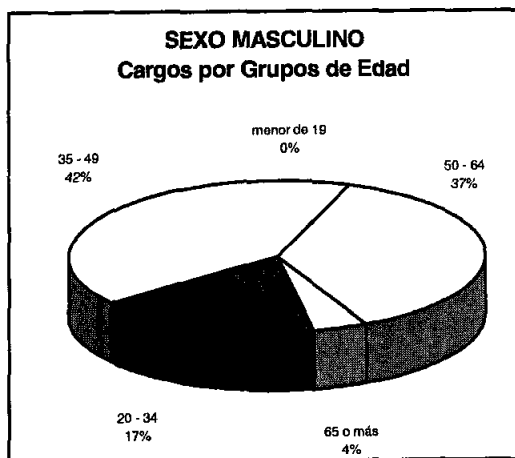
(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de 1 agentes ocupados inexistente en legajos.



PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DEL SINAPA
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS
SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1999

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
			MASCULINO		FEMENINO	
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	47	970,13	25	821,95	22	1.138,51
20 - 34	5278	920,76	2436	921,49	2842	920,15
35 - 49	11597	1.292,68	5772	1.328,47	5825	1.257,21
50 - 64	9385	1.372,61	5267	1.420,30	4118	1.311,62
65 o más	961	1.256,90	601	1.392,67	360	1.030,24
TOTAL (1)	27.268	1.246,38	14.101	1.294,30	13.167	1.195,07

(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de 177 agentes ocupados inexistente en legajos.



VENTAS DE BIENES DEL ESTADO
3er. TRIMESTRE 1999 (*)

- En Miles de Pesos -

TIPO DE BIENES	TIPO DE VENTA	PRECIO DE VENTA
BIENES INMUEBLES		25.302,4
<i>Tipo de Inmueble</i>		
Edificio en calle Caboto	Licitación	1.400,0
Edificio en calle Bouchard	Licitación	6.450,0
Casa (1)	Directa	137,8
Parcela (2)	Licitación	1.572,9
Edificios en Capital Federal	Directa	7.321,2
Edificios en la Provincia de Buenos Aires	Directa	74,1
Edificio en la Provincia de Buenos Aires	Licitación	70,0
Edificios en la Provincia de Salta	Directa	131,5
Edificios en la Provincia de Corrientes	Directa	89,5
Edificios en la Provincia de Entre Rios	Directa	87,6
Reino Unido (3)	Licitación	4.132,7
Resto	-	3.835,1
BIENES MUEBLES	Remate	963,1
TOTAL		26.265,5

(1) Se compone de un lote de 20 casas en Pilar.

(2) Se compone de un lote de 8 parcelas en Ramallo.

(3) Resultado de la Venta de un edificio ubicado sobre Long Lane Str., Londres.

(*) Se consignan las ventas por los montos totales, independientemente de que las mismas se efectúen a plazo o al contado. En este último caso, existe un diferimento entre la firma del boleto y la escrituración

B O L E T Í N F I S C A L

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

CUADRO 25

**DEUDA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
POR INSTRUMENTO Y POR TIPO DE PLAZO (**)**

Datos al 30/09/99

	Miles de \$ Saldo Bruto	Miles de \$ Saldo Neto (**)
TOTAL DEUDA PUBLICA	118.793.641	107.352.897
MEDIANO Y LARGO PLAZO	115.174.804	105.190.360
<u>TITULOS PUBLICOS</u>	84.777.670	78.983.479
- Moneda nacional	6.574.074	5.909.777
- Moneda extranjera	78.203.596	73.073.702
<u>PRESTAMOS</u>	30.397.134	26.206.881
ORGANISMOS INTERNACIONALES	19.707.530	15.517.277
- BID	6.453.766	4.850.521
- BIRF	8.521.136	5.944.064
- FMI	4.698.277	4.698.277
- FONPLATA	26.691	22.869
- FIDA	7.660	1.546
ORGANISMOS OFICIALES	6.091.086	6.091.086
- Club de París	3.338.312	3.338.312
- Otros bilaterales	2.752.774	2.752.774
BANCA COMERCIAL	3.961.092	3.961.092
OTROS ACREEDORES	637.426	637.426
CORTO PLAZO	3.618.837	3.618.837
<u>LETRAS DEL TESORO</u>	3.618.837	3.618.837
- Moneda nacional	0	0
- Moneda extranjera	3.618.837	3.618.837
OPERACIONES DE PREFINANCIAMIENTO		-1.456.300

(*) Incluye la suma de \$ 27,4 millones por deudas del ex-Instituto Nacional de Reaseguros (INDER) y u\$s 190,3 millones por deudas del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) que fueron asumidas por el Tesoro Nacional. Existen importes adicionales que se encuentran en proceso de determinación.

(**) Saldos netos de activos financieros. (ver cuadro 34)

TITULOS PUBLICOS EN MONEDA NACIONAL AL 30/09/99

EN MILES DE PESOS

TITULOS	VALOR NOMINAL					VALOR NOMINAL ACTUALIZADO EN CIRCULACION
	COLOCADO	RESCATADO	SECTOR PUBLICO NACIONAL (A)	SECTOR PRIVADO (B)	VALOR NOMINAL ACTUALIZADO (A+B)*T	
TITULOS LOCALES						
Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales en Moneda Nacional 1ra. Serie	11,544,893	5,701,063	47,007	5,796,823	7,939,479	2,360,355
Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales en Moneda Nacional 2da. Serie	1,953,194	866,939	18	1,086,177	1,363,990	344,832
Bonos de Consolidación en Moneda Nacional 1ra. Serie	7,514,255	3,685,761	46,977	3,781,517	5,302,254	1,291,631
Bonos de Consolidación en Moneda Nacional 2da. Serie	3,260			3,260	3,815	
Bonos de Consolidación en Moneda Nacional 3ra. Serie	48,918			48,918	48,918	48,918
BOCEP	103,739	103,233		475	475	475
TITULOS INTERNACIONALES						
PESOS / 2007 / 11,75%	1,155,000			994,950	994,950	994,950
PESOS / 2002 / 8,75%	500,000			500,000	500,000	500,000
PESOS / 2001 / Tasa Variable	500,000			482,850	482,850	482,850
	155,000			12,100	12,100	12,100
TOTALES	12,699,899	5,701,063	47,007	6,791,773	8,694,429	2,360,355
						6,574,074

TÍTULOS PÚBLICOS EN MONEDA EXTRANJERA AL 30/09/99

(Tipo de cambio 30/09/99)

TÍTULOS	VALOR NOMINAL						VALOR NOMINAL ACTUALIZADO EN CIRCULACION
	COLOCADO	RESCATADO	SECTOR PUBLICO NACIONAL (A)	SECTOR PRIVADO (B)	VALOR NOMINAL ACTUALIZADO (A+B)*PT	(AMORTIZACION)	
TÍTULOS LOCALES	32.880.625	7.872.232	2.299.079	22.709.315	27.525.744	10.306.229	17.220.515
BONEX	7.740.366	776.637	1.582.042	5.371.687	6.963.728	5.568.672	1.395.057
BONEX '89	5.240.366		551.030	4.689.336	5.240.366	4.491.570	748.796
BONEX '92	2.500.000	776.637	1.041.012	662.351	1.723.363	1.077.102	646.261
BONONES	13.574.101	6.475.632	217.592	6.880.877	9.386.381	3.351.663	6.034.717
Bonos de Consolidación de Deudas Provisionales en Dólares Estad. 1ra. S	4.296.393	1.654.110	139.509	2.502.774	3.509.475	2.116.656	1.392.819
Bonos de Consolidación de Deudas Provisionales en Dólares Estad. 2da. S	3.270.780	729.244	74.143	2.467.392	3.408.128	851.071	2.557.057
Bonos de Consolidación en Dólares Estadounidenses 1ra. Serie	2.323.323	1.138.372	2.883	1.182.068	1.573.849	379.108	1.194.741
Bonos de Consolidación en Dólares Estadounidenses 2da. Serie	492.079			492.079	640.722		640.722
Bonos de Consolidación en Dólares Estadounidenses 3ra. Serie	190.330			190.330	190.330		190.330
Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos	3.001.197	2.953.905	1.057	46.234	63.877	4.829	59.048
BONTES	9.157.309	3.000	294.168	8.860.141	9.154.309		9.154.309
BONTES R.198/5/2002 US\$	2.767.038		112.027	2.655.011	2.767.038		2.767.038
BONTES R.329/7/2003 US\$	1.090.976		12.627	1.078.349	1.090.976		1.090.976
BONTES R. 199/2027 US\$	1.130.510	3.000		1.127.510	1.127.510		1.127.510
BONTES R. 24/5/2004 US\$	2.897.791		169.514	2.728.276	2.897.791		2.897.791
BONTES R. 24/5/2007 US\$	1.270.994			1.270.994	1.270.994		1.270.994
OTROS	2.408.850	616.963	195.277	1.596.610	2.021.327	1.384.894	636.432
Bonos de Tesorería a 10 años de plazo	1.589.688	264.813	195.277	1.129.588	1.554.314	1.384.894	169.420
FERROBONDS	6.162	650		5.512	5.512		5.512
US\$ / 2001 / Tasa Variable	813.000	351.500		461.500	461.500		461.500
TÍTULOS INTERNACIONALES	69.751.835	7.934.122	1.510.553	60.307.160	61.817.713	868.533	60.949.180
BONOS BRADY	25.400.194	7.934.122	1.245.326	16.220.746	17.466.072	786.168	16.679.904
PAR BONDS / US\$ / Tasa Fija	12.488.886	5.548.377	958.664	5.981.845	6.940.509		6.940.509
PAR BONDS / DEM / 6,87%	155.107			155.107	155.107		155.107
DISCOUNT BONDS / US\$ / L+0,8125	4.135.921	1.598.163	126.915	2.410.843	2.537.758		2.537.758
DISCOUNT BONDS / DEM / L+0,8125	153.732			153.732	153.732		153.732
FLOATING RATE BONDS / US\$ / L+0,8125	8.466.548	787.582	159.747	7.519.219	7.678.966	786.168	6.892.798
GLBORALES	16.660.086		265.227	16.394.859	16.660.086		16.660.086
GLOBAL BOND / US\$ / 1998 / 10,96%	750.000		92.066	657.934	750.000		750.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2001 / 8,25%	1.200.000			1.200.000	1.200.000		1.200.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2003 / 8,375%	2.050.000		73.979	1.976.021	2.050.000		2.050.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2005 / 11%	1.000.000			1.000.000	1.000.000		1.000.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2006 / 11%	1.300.000		1.330	1.298.670	1.300.000		1.300.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2017 / 11,375%	4.075.000		476	4.074.524	4.075.000		4.075.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2027 / 9,75%	3.535.086		97.376	3.437.710	3.535.086		3.535.086
GLOBAL BOND / US\$ / 2019 / 12,125%	1.000.000			1.000.000	1.000.000		1.000.000
GLOBAL BOND / US\$ / 2008 / 11,75%	1.750.000			1.750.000	1.750.000		1.750.000
EUROLETRAS	27.544.639			27.544.639	27.544.639		27.544.639
US\$ / 2000 / 6,25%	100.000			100.000	100.000		100.000
US\$ / 2002 / SPAN	500.000			500.000	500.000		500.000
US\$ / 2005 / BONO Cupon Var.	1.000.000			1.000.000	1.000.000		1.000.000
US\$ / 2029 / 8,975%	125.000			125.000	125.000		125.000
US\$ SWAP (YEN) / 2000 / 10,117%	950.513			950.513	950.513		950.513
US\$ / 2008 / TASA VARIABLE	2.000.000			2.000.000	2.000.000		2.000.000
US\$ / 2004 / L+5,75%	300.000			300.000	300.000		300.000
US\$ / 2001 / BAOBLAR+SPREAD	72.600			72.600	72.600		72.600
US\$ / 2001 / ENCUESTA+SPREAD	222.080			222.080	222.080		222.080
YEN / 1999 / 7,10%	141.057			141.057	141.057		141.057
YEN / 2001 / 5,90%	846.342			846.342	846.342		846.342
YEN / 2002 / 5,00%	470.190			470.190	470.190		470.190
YEN / 2004 / 4,40%	470.190			470.190	470.190		470.190
YEN / 2005 / 6,00%	470.190			470.190	470.190		470.190
YEN / 2008 / 7,40%	65.827			65.827	65.827		65.827
YEN / 2006 / 7,40%	75.230			75.230	75.230		75.230
YEN / 2006 / 7,40%	75.230			75.230	75.230		75.230
YEN / 2008 / 3,50%	169.268			169.268	169.268		169.268

(*) Importe de servicios totales devengados al 30/09/99. En la fecha, indicada no se habían pagado los servicios de los Títulos que se detallan: por los importes que en cada caso se indican:

- a) Bonex 87 US\$ 10,834 Millones
- b) Bonex 89 US\$ 14,341 Millones
- c) Bonex 92 US\$ 8,725 Millones

Total pendiente de pago al 30/09/99 US\$ 33,900 Millones.

TÍTULOS PÚBLICOS EN MONEDA EXTRANJERA AL 30/09/99

(Tipo de cambio 30/9/99)

TÍTULOS	VALOR NOMINAL						VALOR NOMINAL ACTUALIZADO EN CIRCULACION
	COLOCADO	RESCATADO	SECTOR PÚBLICO NACIONAL (A)	SECTOR PRIVADO (B)	VALOR NOMINAL ACTUALIZADO (A+B)*PT	(AMORTIZACION)	
TÍTULOS INTERNACIONALES (continuación)							
EUROLETRAS (continuación)							
ATS / 2001 / 8,00%	135.635			135.635	135.635		135.635
ATS / 2004 / 7,00%	77.506			77.506	77.506		77.506
CHF / 2003 / 7,00%	200.120			200.120	200.120		200.120
DEM / 2000 / 9,25%	657.895			657.895	657.895		657.895
DEM / 2002 / 10,50%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2003 / 10,25%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2003 / 9,00%	204.482			204.482	204.482		204.482
DEM / 2004 / 7,00%	817.929			817.929	817.929		817.929
DEM / 2005 / 7,875%	408.965			408.965	408.965		408.965
DEM / 2005 / 8,50%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2006 / 11,25%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2008 / 11,00%- 8,00%	817.929			817.929	817.929		817.929
DEM / 2008 / 14,00%- 9,00%	272.643			272.643	272.643		272.643
DEM / 2009 / 8,00%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2010 / 8,00%-8,25%-8,00%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2011 / 11,75%	545.286			545.286	545.286		545.286
DEM / 2016 / 12,00%	204.482			204.482	204.482		204.482
DEM / 2026 / 11,75%	272.643			272.643	272.643		272.643
ESP / 2002 / 7,50%	128.197			128.197	128.197		128.197
EURO / 2003 / 8,75%	637.979			637.979	637.979		637.979
EURO / 2008 / 8,125%	797.474			797.474	797.474		797.474
EURO / 2010 / 8,50%	531.649			531.649	531.649		531.649
EURO / 2028 / Cupon de Monto Fijo	797.474			797.474	797.474		797.474
EURO / 2002 / 8%	159.495			159.495	159.495		159.495
EURO / 2008 / 15%-8%	372.154			372.154	372.154		372.154
EURO / 2004 / 9,50%	425.319			425.319	425.319		425.319
EURO / 2006 / 9,00%	478.484			478.484	478.484		478.484
EURO / 2008 / 14,00%-8%	265.825			265.825	265.825		265.825
EURO / 2009 / 9,00%	691.144			691.144	691.144		691.144
EURO / 2004 / 9,00%	425.319			425.319	425.319		425.319
EURO / 2002 / 7,125%	212.660			212.660	212.660		212.660
EURO / 2004 / 8,5%	691.144			691.144	691.144		691.144
EURO / 2003 / EURIBOR+4%	108.330			108.330	108.330		108.330
EURO / 2001 / 8,5%	584.814			584.814	584.814		584.814
FRF / 2008 / 10,00%- 8,00%	243.879			243.879	243.879		243.879
GBP / 2001 / 11,50%	164.601			164.601	164.601		164.601
GBP / 2007 / 10,00%	329.202			329.202	329.202		329.202
ITL / 2000 / 8,00%	165.240			165.240	165.240		165.240
ITL / 2001 / 13,25%	275.400			275.400	275.400		275.400
ITL / 2003 / 11,00%	275.400			275.400	275.400		275.400
ITL / 2004 / 9,00%- 7,00%	206.550			206.550	206.550		206.550
ITL / 2004 / 8,25%- 7,00%	413.100			413.100	413.100		413.100
ITL / 2004 / LIBOR+ 1,80%	275.400			275.400	275.400		275.400
ITL / 2006 / LIBOR+ 2,80%	550.800			550.800	550.800		550.800
ITL / 2007 / 10,00%	330.480			330.480	330.480		330.480
ITL / 2007 / 10,00%- 7,625%	413.100			413.100	413.100		413.100
ITL / 2009 / 10,375%- 8,00%	413.100			413.100	413.100		413.100
NLG / 2008 / 10,00%- 8,00%	241.978			241.978	241.978		241.978
OTROS	146.916			146.916	146.916	22.365	64.551
BONOS ESPAÑOLES / Us\$ / 2008 / L+SPREAD	54.705			54.705	54.705		54.705
N. MONEY BONDS / Us\$ / 1999 / L+0,575%	88.248			88.248	88.248	62.365	5.893
A.P.I. / Us\$ / 2013 / 4,00%	3.963			3.963	3.963		3.963
TOTAL GENERAL	102.632.460	15.808.353	3.809.632	83.016.475	89.343.468	11.173.782	78.169.686

LICITACIONES DE LETES EN EL MERCADO DOMÉSTICO EN 1999

Fecha de Colocación	Moneda	Monto	Plazo (Días)	Vencimiento	Tasa de Descuento	T.N.A
15-Ene-99	USD	253,1	91	16-Abr-99	8,01%	8,18%
15-Ene-99	USD	376,6	182	16-Jul-99	9,16%	9,60%
12-Feb-99	USD	266,4	91	14-May-99	7,70%	7,85%
12-Feb-99	USD	408,3	182	13-Ago-99	8,69%	9,09%
19-Mar-99	USD	250,0	91	18-Jun-99	5,88%	5,94%
19-Mar-99	USD	365,3	182	17-Sep-99	7,16%	7,43%
19-Mar-99	USD	531,9	364	17-Mar-00	8,03%	8,74%
16-Abr-99	USD	252,8	91	16-Jul-99	5,73%	5,81%
16-Abr-99	USD	375,1	182	15-Oct-99	6,50%	6,72%
14-May-99	USD	251,0	91	13-Ago-99	5,73%	5,81%
14-May-99	USD	375,0	182	12-Nov-99	6,54%	6,76%
18-Jun-99	USD	252,6	91	17-Sep-99	6,65%	6,76%
18-Jun-99	USD	377,3	182	17-Dic-99	7,79%	8,11%
16-Jul-99	USD	262,1	91	15-Oct-99	8,96%	9,16%
16-Jul-99	USD	409,4	182	14-Ene-00	13,00%	13,91%
13-Ago-99	USD	262,6	91	12-Nov-99	8,20%	8,37%
13-Ago-99	USD	390,6	182	11-Feb-00	10,05%	10,59%
14-Sep-99	USD	256,2	91	14-Dic-99	7,39%	7,53%
14-Sep-99	USD	378,7	182	14-Mar-00	8,64%	9,03%
TOTAL LETES		6.315,0				
LETES VENCIDAS		2.696,2				
STOCK DE LETES		3.618,8				

Licitaciones de Bontes en 1999

Fecha de Colocación	Moneda	Monto (En millones)	Plazo (Años)	Vencimiento	Cupón
25-Ene-99	USD	219,34	29,1	19-Sep-27	9,9375
18-Feb-99	USD	106,71	3,3	09-May-02	8,7500
25-Feb-99	USD	148,00	29,0	19-Sep-27	9,9375
04-Mar-99	USD	113,54	29,0	19-Sep-27	9,9375
22-Mar-99	USD	177,10	28,9	19-Sep-27	9,9375
24-May-99	USD	1022,63	2,0	24-May-01	9,5000
24-May-99	USD	247,45	2,0	24-May-01	9,5000
24-May-99	USD	2347,84	5,1	24-May-04	11,2500
24-May-99	USD	546,48	5,1	24-May-04	11,2500
07-Jun-99	USD	17,66	26,7	19-Sep-27	9,9375
03-Ago-99	USD	368,33	2,8	09-May-02	8,7500
TOTAL BONTES		5315,06			

Otras Transacciones

	Fecha de Emisión	Moneda	Monto	Fecha de Vencimiento	Cupón
Bono Tasa Variable 2006*	03-Feb-99	USD	2000,0	3-Feb-06 (1)	(2)
Préstamo / Bono / 2001	14-Jul-99	USD	180,6	14-Jul-01	(3)
Préstamo / Bono / 2001	14-Jul-99	USD	87,2	14-Jul-01	(4)
Préstamo / Bono / 2001	05-Ago-99	USD	131,9	14-Jul-01	(3)
Préstamo / Bono / 2001	05-Ago-99	USD	14,8	14-Jul-01	(4)
Préstamo / Bono / 2001	07-Sep-99	USD	266,6	14-Jul-01	(3)
Préstamo / Bono / 2001	07-Sep-99	USD	9,5	14-Jul-01	(4)
Préstamo / Bono / 2001	30-Sep-99	USD	245,3	14-Jul-01	(3)
TOTAL OTRAS TRANSACCIONES			2935,90		

* Emisión directa con el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial por un monto equivalente a lo producido de la venta de las acciones de YPF en poder del Estado Nacional.

(1) El Capital amortiza en 16 cuotas trimestrales de \$125 millones. La primera cuota vence el 5 de mayo del 2002.

(2) Tasa de interés variable (tasa de interés para depósitos en dólares a 30-59 días de plazo + 275 puntos básicos) pagadera trimestralmente.

(3) Tasa de interés variable (tasa de interés para depósitos en dólares en todos los plazos + 600 puntos básicos) pagadera mensualmente.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS DE LAS
COLOCACIONES A MEDIANO Y LARGO PLAZO EFECTUADAS EN EL
MERCADO INTERNACIONAL DURANTE 1999

Moneda	Monto en moneda de origen (en millones)	Monto equivalente en millones de USD (Tipo de cambio día de emisión)	Cupón	Fecha de emisión	Plazo años	Fecha de vencimiento	Spread al bono del tesoro del país correspondiente	Comisión	Rendimiento al Inversor	Swap a dólares	
										Rendimiento al Inversor	Spread s/ US\$1
EUROS	100	113	8,00%	25-Feb-99	3,00	25-Feb-02	666	0,500%	8,740%	10,870%	618
EUROS	350	394	15,00%(a)	26-Feb-99	9,00	26-Feb-08	665	0,875%	10,400%	12,190%	730
USD	200	200	11,375%	12-Feb-99	17,99	30-Ene-17	690	0,750%	11,947%	11,947%	690
EUROS	300	340	9,500%	04-Mar-99	5,00	04-Mar-04	628	0,750%	9,630%	11,700%	689
USD	1000	1000	12,125%	25-Feb-99 (b)	20,00	25-Feb-19	678	1,000%	12,177%	12,177%	678
USD	125	125	8,875%	01-Mar-99	19,50	1-Mar-29 (c)	700	0,875%	12,443%	12,443%	700
EUROS	100	108	9,500%	19-Mar-99	4,96	04-Mar-04	590	0,750%	9,680%	11,830%	652
EUROS	50	54	8,000%	19-Mar-99	2,93	25-Feb-02	540	0,500%	8,580%	10,890%	577
USD	300	300	13mw575bp	06-Abr-99	5,00	06-Abr-04	670	0,750%	11,597%	11,597%	670
EUROS	250	272	14,00%(d)	03-Abr-99	8,99	26-Feb-00	575	0,875%	9,750%	11,650%	648
USD	1000	1000	11,750%	07-Abr-99	10,00	07-Abr-09	690	0,750%	12,165%	12,165%	690
EUROS	450	488	9,000%	26-Abr-99	7,00	26-Abr-06	590	0,750%	9,310%	11,440%	655
USD	500	500	11,750%	22-Abr-99	9,97	07-Abr-09	623	0,825%	11,340%	11,340%	623
EUROS	250	266	10,500%(e)	10-May-99	4,86	18-Mar-04	481	0,825%	8,110%	10,460%	635
EUROS	500	528	9,000%	26-May-99	10,00	26-May-09	520	0,750%	9,070%	11,200%	594
EUROS	150	160	10,500%(e)	27-May-99	4,81	18-Mar-04	483	0,825%	7,930%	10,690%	629
EUROS	150	159	9,000%	04-Jun-99	9,98	26-May-09	496	0,750%	9,070%	11,350%	569
EUROS	200	213	7,125%	10-Jun-99	3,00	10-Jun-02	415	0,375%	7,160%	10,110%	471
EUROS	250	261	8,500%	01-Jul-99	5,00	01-Jul-04	518	0,825%	8,750%	11,690%	592
EUROS	100	105	8,500%	01-Jul-99	5,00	01-Jul-04	499	0,825%	8,690%	11,590%	571
EUROS	100	104	Euribor+400bps	22-Jul-99	4,00	22-Jul-03	478	0,500%	8,670%	11,370%	557
EUROS	200	207	8,500%	16-Jul-99	4,96	01-Jul-04	493	0,825%	8,780%	11,330%	568
YENES	18000	153	3,500%	11-Ago-99	5,00	11-ago-04 (f)	524	0,500%	8,269%	12,010%	637
EUROS	250	267	8,500%	03-Sep-99	2,00	03-Sep-01	515	0,500%	8,629%	11,390%	564
EUROS	100	107	8,500%	03-Sep-99	2,00	03-Sep-01	507	0,500%	8,530%	11,120%	547
EUROS	100	105	8,500%	09-Sep-99	4,81	01-Jul-04	514	0,825%	9,354%	11,630%	563
EUROS	100	105	8,500%	17-Sep-99	2,00	03-Sep-01	494	0,500%	8,410%	10,950%	538
EUROS	200	213	8,750%	23-Sep-99	3,36	04-Feb-03	470	0,550%	9,077%	11,517%	570
EUROS	100	106	8,500%	23-Sep-99	1,85	03-Sep-01	474	0,500%	8,374%	10,920%	525
		7.953									

(a) El interés es de 15,00% para los dos primeros años y 8,00% desde el tercero al vencimiento.

(b) El bono tiene un warrant separable por el 50% del monto emitido con fecha de ejercicio de un año desde el día de emisión.

(c) 51 pagos semestrales comenzando el 1 de marzo del 2004. 42 pagos semestrales consecutivos de USD 1.995.000. 8 pagos de USD 3.990.000 y un pago final de USD 9.290.000.

(d) El interés es de 14,00% desde el día de emisión hasta el 26 de febrero del 2001 y de 8,00% desde entonces hasta el vencimiento.

(e) El interés es de 10,50% desde el día de emisión hasta el 18 de marzo del 2000 y de 7,00% desde entonces hasta el vencimiento

(f) El vencimiento del bono es 11 de agosto del 2009. El bono tiene una opción de Put con fecha de ejercicio a partir del 5to. año desde la emisión.

MINISTERIO DE ECONOMIA
Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE HACIENDA

PERFIL DE VENCIMIENTOS DE CAPITAL DE LA DEUDA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

(En millones de US\$, Tipo de cambio 30/09/99)

TIPO DE ACREEDOR	4to. Trimestre 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010/29	TOTAL
TITULOS PUBLICOS	2.453	6.639	8.643	8.798	7.636	9.529	5.877	3.441	1.985	3.131	3.627	22.719	84.778
PRESTAMOS	673	4.843	4.166	5.354	3.124	2.488	2.412	1.823	1.635	1.389	751	1.729	30.397
ORGANISMOS INTERNACIONALES	442	2.250	2.418	4.291	2.223	1.563	1.479	1.154	1.007	880	673	1.332	19.708
ORGANISMOS CROIALES	166	1.084	757	806	488	538	561	548	555	486	63	239	6.091
BANCA COMERCIAL	45	1.422	902	369	327	312	297	54	49	13	13	156	3.961
OTROS ACREEDORES	20	87	89	88	86	85	79	67	24	10	2		637
SUB-TOTAL MEDIANO Y LARGO PLAZO	3.126	11.782	12.809	14.152	10.760	12.027	8.269	5.264	3.620	4.520	4.378	24.448	115.175
LETRAS DEL TESORO	1.908												3.619
TOTAL DEUDA PUBLICA	5.034	13.693	12.809	14.152	10.760	12.027	8.269	5.264	3.620	4.520	4.378	24.448	118.794



DEUDA DIRECTA E INDIRECTA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

(Tipo de cambio 30/09/99)

	Millones de \$	%
1. DIRECTA	115,607	97.3%
2. INDIRECTA	3,187	2.7%
TOTAL	118,794	100.0%

- 1) La Deuda Pública Directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.
2) La Deuda Pública Indirecta de la administración central es aquella constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada que cuenta con su aval, fianza o garantía.

COMPOSICION DE LA DEUDA INDIRECTA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

(Tipo de cambio 30/09/99)

	Millones de \$	%
- CON GARANTIA DE CONTRAPARTIDA	2,695	84.6%
DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	658	
ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA	592	
FONDO FIDUCIARIO CAPITALIZACION BANCARIA	491	
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	304	
BANCO DE INVERSION Y COMERCIO EXTERIOR	209	
BANCO NACION ARGENTINA	122	
CONICET	96	
POLICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	65	
PROVINCIA DE CORDOBA	43	
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL PROV. Bs. As	36	
PROVINCIA DE SANTA FE	27	
GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES	15	
OTROS	37	
- SIN GARANTIA DE CONTRAPARTIDA	492	15.4%
NUCLEOELECTRICA ARGENTINA S.A.	127	
YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES	122	
ALCALIS	88	
CENTRAL COSTANERA	74	
FUNDACION FAVALORO	41	
TELECOM	25	
TELEFONICA	15	
TOTAL GENERAL	3,187	100.0%

COMPOSICION POR TIPO DE TASA

**DEUDA BRUTA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
AL 30/09/99**

(Tipo de cambio 30/09/99)

Tipo de Tasa	Millones de u\$s	%
Tasa Fija	68.027	57,3%
Tasa Variable	50.767	42,7%
Libor	26.160	22,0%
Plazo fijo - Encuesta BCRA (*)	6.560	5,5%
Caja de Ahorro en Pesos	6.019	5,1%
FMI	4.698	4,0%
Otras	7.330	6,2%
BID	4.536	
TASA BADLAR	233	
BIRF (VLR-89)	114	
DIVERSAS	2.447	
TOTAL DEUDA BRUTA	118.794	100,0%

(*) Tasa de intereses informada por el BCRA mediante encuesta diaria de interés pasiva para plazos fijos en pesos o en dólares.

**DEUDA NETA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
AL 30/09/99**

(Tipo de cambio 30/09/99)

Tipo de Tasa	Millones de u\$s	%
Tasa Fija	65.456	60,2%
Tasa Variable	43.353	39,8%
Libor	23.009	21,1%
Plazo fijo - Encuesta BCRA (*)	4.560	4,2%
Caja de Ahorro en Pesos	5.355	4,9%
FMI	4.698	4,3%
Otras	5.731	5,3%
BID	2.937	
TASA BADLAR	233	
BIRF (VLR-89)	114	
DIVERSAS	2.447	
TOTAL	108.809	100,0%
Menos Operaciones de Prefinanciamiento	(1.456)	
TOTAL DEUDA NETA	107.353	

(*) Tasa de intereses informada por el BCRA mediante encuesta diaria de interés pasiva para plazos fijos en pesos o en dólares.

**COMPOSICION POR MONEDA
 DEUDA BRUTA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
 AL 30/9/99**

(Tipo de cambio 30/09/99)

Moneda	Millones de u\$s	%
1. Dólar Estadounidense	78,500	66.1%
2. Euro	23,330	19.6%
3. Peso Argentino	7,818	6.6%
4. Yen Japonés	6,916	5.8%
5. Libra Esterlina	1,114	0.9%
5. Franco Suizo	1,014	0.9%
6. Otras monedas (1)	102	0.1%
TOTAL DEUDA BRUTA	118,794	100.0%

(1) Incluye: Corona Danesa, Corona Sueca, Dólar Canadiense y Dinar Kuwaiti.

**DEUDA NETA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
 AL 30/9/99**

(Tipo de cambio 30/09/99)

Moneda	Millones de u\$s	%
1. Dólar Estadounidense	69,990	64.3%
2. Euro	23,114	21.2%
3. Peso Argentino	7,154	6.6%
4. Yen Japonés	6,512	6.0%
5. Libra Esterlina	1,113	1.0%
5. Franco Suizo	824	0.8%
6. Otras monedas (1)	102	0.1%
TOTAL	108,809	100.0%
Menos Operaciones de Prefinanciamier	(1,456)	
TOTAL DEUDA NETA	107,353	

(1) Incluye: Corona Danesa, Corona Sueca, Dólar Canadiense y Dinar Kuwaiti.

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (*)
ACTIVOS FINANCIEROS
ACUMULADO AL TERCER TRIMESTRE DE 1999

- En Miles \$ -

CONCEPTO	CAPITAL	INTERESES	ACUMULADO 3er.Trim.
<u>I GARANTIAS DEL BRADY</u>	1.797.961	658.031	2.455.993
- BONO CUPON CERO DE 30 AÑOS DEL TESORO ESTADOUNIDENSE	1.736.516	636.679	2.373.195
- BONO CUPON CERO DEL KREDITANSTALT FUR WIEDERAUFBAU	61.446	21.352	82.798
<u>II TITULOS COLOCADOS</u>	3.101.225	236.973	3.338.198
- CON CARGO AL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES	146.903	72.934	219.837
Bonos de Consolidación en Moneda Nacional 1ra. Serie	140.631	69.662	210.293
Bonos de Consolidación en Dólares Estadounidenses 1ra. Serie	6.272	3.272	9.544
- CON CARGO AL BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARG	328.093	164.039	492.132
Bonos de Consolidación en Moneda Nacional 1ra. Serie	270.700	134.092	404.792
Bonos de Consolidación en Dólares Estadounidenses 1ra. Serie	57.393	29.947	87.340
- CON CARGO A PROVINCIAS	107.845		107.845
Bonos de Tesorería a 10 años de plazo	107.845		107.845
- FONDO FIDUCIARIO DESARROLLO PROVINCIAL	2.000.000		2.000.000
Bonos del Tesoro / 2006 / Tasa Variable	2.000.000		2.000.000
- EN CARTERA DE LA TGN	518.384		518.384
<u>III PRESTAMOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES</u>	4.190.254		4.190.254
- CON CARGO A PROVINCIAS	2.115.532		2.115.532
- FONDO FIDUCIARIO DESARROLLO PROVINCIAL	1.250.000		1.250.000
- FONDO FIDUCIARIO PARA CAPITALIZACION BANCARIA	824.722		824.722
<u>IV OPERACIONES DE PREFINANCIAMIENTO</u>	1.456.300		1.456.300
TOTAL GENERAL	10.545.740	895.004	11.440.744

* Comprende solamente Activos Financieros relacionados con operaciones de crédito público. No incluye títulos públicos en poder del BCRA excedentes del respaldo de la base monetaria.



\$10

*Avda. Belgrano 1370 - 5° piso 1093 Cap. Fed. Tél./Fax: 4383-9759/7061/ 4382-6901
e-mail: asap@asap.org.ar*