

**Informe de Ejecución Presupuestaria
del Sector Público Nacional**

Cuarto Trimestre – 2006

A S A P

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

Febrero de 2007

Índice

Síntesis	3
1. Análisis de la Situación Fiscal del Sector Público Nacional No Financiero	6
- Ingresos	6
- Gastos Primarios	9
- Intereses de la Deuda	11
- Resultados Financiero y Primario	11
2. Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional	14
- Comentarios	14
- Ejecución Devengada y de Caja	15
- Modificaciones Presupuestarias – Observatorio Fiscal	16
- Subsidios y préstamos a sectores económicos	19
- Transferencias a provincias	21
Anexos	22
- Consideraciones metodológicas	
- Cuadros Complementarios (*)	
<p>(*) El resto de los cuadros se incluyen en el cuerpo principal del informe.</p>	
Apéndice: Temas Especiales	30
- “La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto Público y los Sistemas Administrativos de Apoyo”. Cdor. Marcos P. Makón	

Síntesis

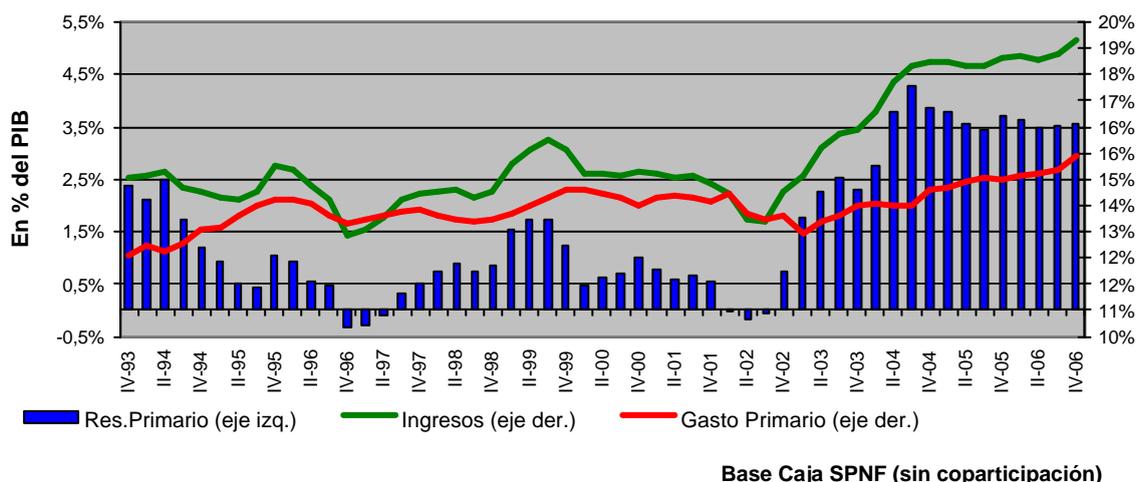
Al finalizar el cuarto trimestre de 2006, el superávit primario anual en base caja del Sector Público Nacional alcanzó a \$ 23.164,8 millones, equivalente al 3,6%¹ del PIB, nivel levemente superior al observado en el trimestre pasado, aunque una décima por debajo del registrado un año atrás. Por su parte, dado que la carga de intereses en términos del PBI fue levemente menor a la del año anterior (también en una décima), el resultado financiero medido en la misma unidad resultó idéntico al de 2005, alcanzando un nivel superavitario equivalente al 1,8% del PIB.

En cuanto al comportamiento trimestral, la notable performance de los ingresos durante el período octubre-diciembre (crecieron un 32%² en términos interanuales, y se aceleraron respecto del trimestre anterior) permitió superar la trayectoria ascendente de los gastos primarios, que se incrementaron un 30% i.a. en igual período.

Sin embargo, en el total del año 2006, la tasa de crecimiento de estos gastos fue dos puntos porcentuales mayor a la de los ingresos (28% vs. 26% i.a., respectivamente), aunque en términos absolutos, el incremento de gastos fue nominalmente menor. En consecuencia, el Resultado Primario también creció, aunque a una tasa menor a la del PIB, lo que explica el leve retroceso cuando se lo mide en términos del producto.

Por otra parte, dado que tanto los ingresos como los gastos primarios continúan evolucionando de manera algo superior al crecimiento del PIB nominal, las participaciones relativas de ambos conceptos con respecto al producto continúan en ascenso, alcanzando niveles récord para la historia económica argentina reciente.

GRÁFICO 1
RESULTADO PRIMARIO DEL SPNF -base caja-



¹ Este cálculo se realizó con una estimación propia del PIB nominal (\$ 651.353,1 millones)

² Excluyendo los ingresos destinados a la Coparticipación Federal.

La evolución de los recursos durante el último trimestre respondió principalmente al desempeño de los Derechos de Exportación y del IVA. También mantuvieron un notable impulso los ingresos provenientes de las Contribuciones a la Seguridad Social, aunque levemente inferior a su desempeño en meses anteriores. Si el análisis se realiza para el año 2006, casi la totalidad de los impuestos evidencian tasas interanuales un tanto menores a las del último trimestre, lo que deja de manifiesto la mencionada aceleración. En cuanto a las participaciones en el total de la recaudación, tanto el IVA como el Impuesto a las Ganancias registraron valores más o menos constantes desde fines de 2004, mientras que las Contribuciones a la Seguridad Social mostraron, a partir de septiembre de 2005, una creciente participación, hecho que se sustenta en las tasas de crecimiento récord que mostró la recaudación de este recurso en el año 2006.

En cuanto al comportamiento de los gastos primarios, en el último trimestre también se observó una aceleración en el ritmo de ejecución, aunque menor al de los ingresos. Para el período 2006, se destacaron muy especialmente los gastos de capital, fundamentalmente impulsados por las transferencias a provincias y por la inversión real directa, y también el crecimiento de las prestaciones de la seguridad social y de las remuneraciones, causadas por los respectivos aumentos, que en el caso de la seguridad social se reflejaron tanto en los haberes nominales como en la cantidad de pasivos. No obstante, la participación de estos dos últimos conceptos en el total de los gastos primarios nacionales ha mostrado una importante disminución desde diciembre de 2003 hasta la fecha, mientras que los gastos de capital, progresivamente representan una porción mayor del gasto total.

En lo que respecta a la Administración Pública Nacional (APN), la ejecución de los gastos corrientes y de capital devengados alcanzó el 97,6% de los créditos vigentes, valor que supera en más de dos puntos porcentuales a los niveles de los últimos ejercicios. Por este motivo, el resultado primario superavitario acumulado de la APN resultó inferior a lo previsto, ascendiendo a un monto de \$19.650 millones. En el mes de diciembre el déficit primario bajo el criterio del devengado estuvo en el orden de los \$ 6.350 millones, producto del fuerte incremento en la ejecución de gastos primarios derivados de las ampliaciones presupuestarias y de los mayores gastos estacionales característicos de este mes.³

Asimismo, y como consecuencia del fuerte déficit de diciembre, al finalizar el ejercicio el acumulado del gasto primario devengado resultó superior al efectivamente pagado –a diferencia de lo ocurrido hasta el mes de noviembre– lo cual produjo un aumento en la deuda flotante de la APN en la suma de \$ 2.240 millones, aproximadamente.

Por otra parte, dado que aún no se ha publicado la información correspondiente al stock de la deuda del SPNF para el tercer trimestre, no se ha podido realizar la conciliación entre el Resultado Financiero y la Variación de la Deuda, tal como se venía haciendo en los Informes Trimestrales anteriores. No obstante, a partir de los datos del financiamiento se pueden obtener algunas conclusiones relevantes.

³ En el Informe de Ejecución de la ASAP, correspondiente al mes de noviembre, se advirtió esta situación, aunque los datos registrados a la fecha de corte muestran que el gasto devengado en diciembre fue superior al estimado por esta Asociación.

En primer lugar, el Resultado Financiero del SPNF en 2006 equivalió aproximadamente al 50% de las amortizaciones de los títulos públicos y de los préstamos de organismos internacionales⁴, mientras que las colocaciones en el mercado financiero y a la República de Venezuela representaron la suma del resto de esas amortizaciones y de la totalidad de las otras aplicaciones financieras que realizó principalmente el Tesoro (Programa de Asistencia Financiera a Provincias, compra de divisas, etc.).

En segundo término, resulta importante resaltar que si bien el Resultado Financiero del SPNF creció a una tasa igual a la del PBI nominal, del orden del 23%, el superávit correspondiente al Tesoro Nacional experimentó una caída en términos nominales y una reducción aún mayor en términos del PBI. Esta situación constituye un llamado de atención, ya que si bien el Tesoro puede utilizar financiamiento de otros entes para hacer frente a los vencimientos de la deuda mediante la colocación de letras, lo cierto es que este mecanismo no resulta la forma más adecuada de enfrentar dichos pagos, ya que se generan activos/pasivos intra sector público, que no ayudan a que cada componente del Sector Público haga un uso genuino de sus recursos financieros.

Por último, cabe destacar que la sección “Temas Especiales” incluye en esta oportunidad el artículo “La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto Público y los Sistemas Administrativos de Apoyo”. elaborado por el Cdor. Marcos P. Makón”, el cual ha sido presentado en oportunidad del XX Seminario Nacional de Presupuesto Público, organizado por esta Asociación en noviembre de 2006.

⁴ Sin tener en consideración las obligaciones intra sector público (ya sea no financiero o provincial): las amortizaciones por BOGAR (que las provincias, de manera casi simultánea, devuelven al Tesoro), por los Adelantos Transitorios del BCRA (que en la práctica se refinancian en su totalidad), y las letras del Tesoro que algunos entes públicos absorben (al igual que en el caso anterior, también se refinancian).

1. Análisis de la situación fiscal del Sector Público Nacional Consolidado

- Ingresos

El desempeño de los recursos del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF) durante el último trimestre del año volvió a mostrar un crecimiento interanual muy significativo, incluso acelerándose respecto del tercer trimestre. Los ingresos totales del SPNF (netos de coparticipación) sumaron \$ 34.172 millones, un 32% por encima de lo registrado en igual período de 2005, lo que implica un incremento de 5 puntos porcentuales respecto al alcanzado durante el tercer trimestre de 2006.

En cuanto al desempeño anual, el total de recursos acusó una variación del 26%, mayor incluso que el crecimiento interanual del período octubre'05-septiembre'06, lo que ratifica la mencionada aceleración en el incremento.

Dado que los recursos tributarios más las Contribuciones a la Seguridad Social concentran el 95% del total de los recursos del SPNF, sus desempeños resultan determinantes para el comportamiento de los recursos totales. Sin embargo, hacia adentro de este conjunto ha habido diferentes evoluciones, entre las que se destacan, en términos anuales, los incrementos de las Contribuciones a la Seguridad Social (+38% i.a., explica el 22% del incremento nominal total) y el del IVA (+29% i.a., con una incidencia del 31%). Fuera de ese conjunto, los ingresos por rentas de la propiedad evidenciaron un enorme salto (+338% i.a., pasando de \$743 a \$2.511 millones), donde las utilidades del BCRA (\$1.150 millones) y los intereses percibidos por el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial resultaron determinantes.

En suma, como se comentó más arriba, el total de recursos acumula una expansión del 26% en lo que va del año, un par de puntos superior a la evolución del PIB nominal estimado para el período (del orden del 22/23%). Con este desempeño, la relación de ingresos públicos nacionales (netos de coparticipación) con respecto al producto se ubica en 19,1% en la serie de doce meses móviles, máximo histórico de la serie que se inicia en 1993, y seis décimas por encima del registrado un año atrás.

Durante el último trimestre del año, la aceleración del crecimiento de los recursos obedeció básicamente al notable desempeño del IVA (+ 40% i.a.), y de los Derechos de Exportación (+ 46 % i.a.). Por su parte, en estos últimos tres meses las Contribuciones a la Seguridad Social redujeron su impulso, aunque siguen mostrando tasas interanuales muy significativas (+ 34% i.a. para el trimestre, versus + 38% i.a. para el año).

En cuanto a las causas de la notable performance de la recaudación durante 2006, la evolución del IVA y de Ganancias está explicada fundamentalmente por el crecimiento de la actividad económica, aunque también incide el aumento de

precios del orden del 13%⁵ anual. Otro factor que debe señalarse es la mejora en la eficiencia recaudatoria, aunque resulta muy difícil cuantificar su impacto.

En el caso de las Contribuciones a la Seguridad Social, su comportamiento obedece al efecto combinado de la mayor ocupación, el incremento de la formalidad de la misma, los aumentos en los salarios y los planes de facilidades de pago. El empleo privado formal creció un 5,8% entre noviembre de 2005 y noviembre de 2006⁶, mientras que el índice de salarios muestra un crecimiento del 19,0% en el mismo período, debido básicamente a la evolución de los salarios del sector privado (las variaciones del índice de salarios son del 15,4% en el sector público y del 19,6% en el sector privado formal)⁷.

El crecimiento del consumo principalmente, y de la actividad económica también, fueron el motor de la recaudación de los Derechos de Importación (\$5.019 millones, + 33%), así como la del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente (\$11.686 millones, + 24%).

CUADRO 1 (Resumen*)
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS POR RUBROS
(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06
I- RECURSOS CORRIENTES		24,9%		30,7%		25,3%
	\$ 11.932	\$ 14.909	\$ 33.088	\$ 43.257	\$ 126.224	\$ 158.216
Ingresos Tributarios		17,4%		26,8%		21,7%
	\$ 9.750	\$ 11.448	\$ 26.693	\$ 33.848	\$ 102.041	\$ 124.226
IVA		38,6%		40,2%		29,1%
	\$ 3.249	\$ 4.504	\$ 9.152	\$ 12.829	\$ 34.968	\$ 45.139
Ganancias		9,5%		23,7%		19,9%
	\$ 2.618	\$ 2.867	\$ 7.108	\$ 8.791	\$ 28.045	\$ 33.615
Derechos de exportación		27,8%		45,9%		19,4%
	\$ 994	\$ 1.269	\$ 2.851	\$ 4.160	\$ 12.323	\$ 14.712
Déb. y Créd. en Ctas. Banc.		23,9%		25,3%		23,9%
	\$ 972	\$ 1.204	\$ 2.621	\$ 3.285	\$ 9.434	\$ 11.686
Derechos de importación		22,4%		30,1%		32,8%
	\$ 351	\$ 429	\$ 1.083	\$ 1.409	\$ 3.780	\$ 5.019
Resto		22,4%		22,4%		22,4%
	\$ 1.567	\$ 1.174	\$ 3.879	\$ 3.376	\$ 13.491	\$ 14.055
Contribuc. a la seq. social		31,3%		33,7%		37,8%
	\$ 1.713	\$ 2.248	\$ 5.017	\$ 6.710	\$ 18.587	\$ 25.606
Rentas de la propiedad		694,6%		346,7%		337,7%
	95	757	251	1.122	743	3.254
Resto		21,9%		40,0%		5,7%
	374	456	1.126	1.577	4.852	5.131
II- RECURSOS DE CAPITAL		611,8%		492,3%		50,6%
	17	120	35	208	203	305
III- RECURSOS TOTALES (c/ Coparticipación)		25,8%		31,2%		25,4%
	11.949	15.029	33.123	43.465	126.426	158.521
IV- RECURSOS TOTALES SIN COPARTICIPACIÓN		27,1%		31,9%		26,2%
	9.336	11.870	25.898	34.172	98.356	124.108

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

* El Cuadro 1 completo se presenta en el Anexo.

⁵ Ese fue el incremento del Índice de Precios Implícitos, que se utiliza para deflactar el PBI, y que resulta una medición más apropiada para este análisis que el IPC o IPM.

⁶ Encuesta de Indicadores Laborales, MTESS. Noviembre de 2006.

⁷ INDEC – ÍNDICE DE SALARIOS Y CVS. Enero de 2007.

Por otra parte, las Retenciones a las Exportaciones (\$14.712 millones, +19%) tuvieron un comportamiento bastante poco uniforme en los distintos trimestres. La evolución de este impuesto durante el año está explicada por un cambio en la composición de las exportaciones donde, durante el primer semestre del año, redujeron su participación el petróleo y los cereales -rubros con mayores alícuotas-, aunque estos últimos mostraron una fuerte recuperación en la segunda mitad del año.

En el Cuadro 1 (Resumen) se presentan los niveles y las tasas de variación interanuales de los principales recursos corrientes y de capital correspondientes al mes de diciembre (primera columna), los de los últimos tres meses (columna central) y los correspondientes a 12 meses móviles, o sea, al año 2006 (última columna).

Si se coloca el foco en la evolución de la composición de los ingresos tributarios, surge que las participaciones del IVA y del Impuesto a las Ganancias en el total de ingresos tributarios y contribuciones se mantienen en un nivel constante desde fines de 2004, ya que en conjunto pasan del 47,5% en diciembre de 2003 al 52,6% en el mismo mes de 2004, momento desde el cual se mantienen en el entorno del 52,5%. Asimismo, a partir de diciembre de 2005 puede observarse un incremento muy significativo de participación de las Contribuciones a la Seguridad Social, aumentando casi 2 puntos porcentuales en el año, hecho que se sustenta en las tasas de crecimiento récord que experimentó la recaudación de este recurso en los últimos doce meses.

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Período	(porcentaje sobre el total de ingresos tributarios más contribuciones a la seg. social)							
	IVA (1)	Ganancias (2)	Tributos tradicionales (3) = (1) + (2)	Der. Expo. (4)	Deb. y Créd. (5)	Tributos no tradicionales (6) = (4) + (5)	Contrib. a la Seg. Soc. (7)	Otros Ingresos Tributarios (8)
Ene 03 - Dic 03	27,1%	20,4%	47,5%	12,8%	8,2%	20,9%	13,4%	18,2%
Jul 03 - Jun 04	28,7%	23,2%	51,9%	10,8%	7,8%	18,6%	12,7%	16,8%
Ene 04 - Dic 04	29,9%	22,7%	52,6%	10,5%	7,8%	18,3%	12,9%	16,2%
Jul 04 - Jun 05	29,9%	22,4%	52,3%	10,7%	7,9%	18,6%	13,2%	15,9%
Ene 05 - Dic 05	29,3%	23,5%	52,8%	10,3%	7,9%	18,2%	13,7%	15,2%
Jul 05 - Jun 06	29,6%	22,9%	52,6%	9,5%	8,0%	17,5%	14,9%	15,0%
Oct 05 - Sep 06	29,6%	22,8%	52,4%	9,6%	7,9%	17,4%	15,5%	14,7%
Nov 05 - Oct 06	29,8%	22,6%	52,4%	9,6%	7,8%	17,4%	15,6%	14,5%
Dic 05 - Nov 06	29,8%	22,7%	52,5%	9,8%	7,8%	17,6%	15,6%	14,3%
Ene 06 - Dic 06	30,1%	22,4%	52,5%	9,8%	7,8%	17,6%	15,7%	14,2%
Variación pta-pta	+3,0 p.p.	+2,0 p.p.	+5,0 p.p.	-2,9 p.p.	-0,4 p.p.	-3,3 p.p.	+2,4 p.p.	-4,0 p.p.

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Nota: Los ingresos tributarios corresponden a lo recaudado por la AFIP, e incluyen la Coparticipación Federal de Impuestos.

En el caso de los gravámenes “no tradicionales”, se observan dos tendencias diferentes. Por un lado, la participación del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias se mantiene más o menos constante a lo largo de la serie. Por

otro lado, la participación de lo percibido por los Derechos de Exportación sufrió una disminución desde diciembre de 2003 (cuando comienza la serie), hecho que en parte se explica a partir del cambio en la composición de las exportaciones comentado precedentemente.

- Gastos Primarios

Los gastos primarios del SPNF en base caja, al igual que lo ocurrido con los recursos, también incrementaron el impulso experimentado en el tercer trimestre. En los últimos tres meses del año totalizaron \$ 30.110 millones (sin coparticipación), un 30,0% por encima de igual trimestre de 2005 y 2 puntos porcentuales más que en el trimestre anterior, mientras que para el año 2006, la expansión fue del 28,3% (tres puntos porcentuales más que la variación interanual del período octubre'05-septiembre'06).

CUADRO 3 (Resumen*)
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2006. Base Caja.

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06
GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	+ 20,5%		+ 24,5%		+ 23,0%	
	8.054	9.707	19.948	24.833	68.691	84.484
Prestaciones de la Seq. Social	+ 24,9%		+ 40,8%		+ 29,3%	
	3.144	3.928	7.189	10.121	24.905	32.190
Transferencias corrientes	+ 11,2%		+ 9,6%		+ 18,4%	
	3.019	3.356	8.113	8.888	27.526	32.579
Universidades	+ 48,6%		+ 38,8%		+ 39,3%	
	330	491	849	1.178	2.799	3.898
GASTOS DE CAPITAL	+ 49,7%		+ 64,3%		+ 64,5%	
	1.258	1.884	3.211	5.277	10.004	16.460
Inversión Real Directa	+ 74,4%		+ 117,2%		+ 78,9%	
	488	850	1.027	2.232	3.013	5.389
Transferencias de capital	+ 70,1%		+ 56,8%		+ 65,6%	
	578	982	1.753	2.749	5.866	9.713
GASTOS PRIMARIOS (s/ Copartic.)	+ 24,5%		+ 30,0%		+ 28,3%	
	9.312	11.591	23.159	30.110	78.695	100.944
INTERESES	+ 169,2%		+ 70,4%		+ 12,7%	
	984	2.649	2.138	3.643	10.243	11.542
GASTOS TOTALES SIN COPARTICIPACIÓN	+ 38,3%		+ 33,4%		+ 26,5%	
	10.297	14.240	25.297	33.753	88.938	112.485

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

* El Cuadro 3 completo se presenta en el Anexo.

En cuanto al análisis en términos del PIB, las cifras en base caja correspondientes a los últimos 12 meses muestran que los gastos continúan en aumento, consecuencia de que su variación supera a la del PBI nominal. De acuerdo a la estimación del producto, la ratio 'gastos primarios sin coparticipación / PBI' se sitúa en el orden del 15,5%, cuatro décimas por encima del nivel registrado en el período de oct.'05-sep.'06. También al igual que en el caso de los ingresos, este nivel representa un máximo histórico para la serie que comienza en 1993.

Entre los conceptos que presentaron mayores incrementos en el último trimestre, se destacan la Inversión Real Directa (+117,2% i.a.), las Transferencias de Capital (+56,8% i.a.), las Prestaciones de la Seguridad Social (+40,8% i.a.) y las Transferencias a Universidades (+38,8% i.a.).

En cuanto al desempeño anual, los gastos de capital cobran aún mayor relevancia, ya que si bien en términos absolutos se incrementan en una cuantía menor que las Prestaciones (\$ 6.456 millones vs. \$ 7.285 millones, respectivamente) la variación en términos porcentuales adquiere una dimensión muy significativa (+64,5%). De esta forma, el aporte del gasto de capital al incremento total del gasto ronda el 30%. Por su parte, las Prestaciones a la Seguridad Social continúan reflejando la incidencia de los aumentos en las jubilaciones y pensiones otorgados en junio de 2006⁸ y de la incorporación de nuevos pasivos al padrón de prestaciones, acumulando en el año un alza del 29,3%, nivel que supera a la variación del gasto primario total. En tanto, en las Transferencias a Universidades se sigue percibiendo el impacto de los aumentos en los salarios públicos otorgados en mayo⁹, ya que mostraron un incremento del 39,3% a lo largo de todo el ejercicio. Con una tasa de variación un poco más moderada (+26,3% i.a.), pero con una relevante participación en el incremento total (18%), las Remuneraciones también aportaron su impulso.

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
PARTICIPACIÓN EN LOS GASTOS PRIMARIOS

Período	(porcentaje sobre el total de gastos primarios - sin coparticipación)						
	Remuneraciones	Bienes y servicios	Prestac. de la Seg. Soc.	Transf. Corr. al sec. priv.	Transf. a provincias	Inversión Real Directa	Otros Gastos
Ene 03 - Dic 03	16,6%	5,4%	37,0%	21,2%	12,8%	1,5%	5,5%
Jul 03 - Jun 04	15,8%	5,3%	36,7%	19,5%	14,3%	1,9%	6,4%
Ene 04 - Dic 04	14,7%	5,3%	35,3%	19,1%	15,8%	2,3%	7,5%
Jul 04 - Jun 05	14,4%	6,1%	33,7%	18,8%	17,1%	2,9%	7,0%
Ene 05 - Dic 05	14,4%	5,9%	31,6%	18,7%	18,6%	3,8%	6,8%
Jul 05 - Jun 06	14,3%	5,2%	31,0%	19,0%	18,2%	4,4%	8,0%
Ene 06 - Dic 06	14,2%	4,8%	31,9%	17,5%	17,9%	5,3%	8,4%
Variación pta-pta	-2,4 p.p.	-0,6 p.p.	-5,1 p.p.	-3,7 p.p.	+5,1 p.p.	+3,8 p.p.	+2,9 p.p.

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: No incluyen coparticipación de impuestos.

No obstante el fuerte incremento experimentado en el gasto previsional durante el año 2006, el Cuadro 4 permite observar la importante disminución de los últimos años de la participación de las Prestaciones de la Seguridad Social en el total del gasto primario, que pasan del 37,0% al 31,9%, entre diciembre de 2003 y diciembre de 2006. Sin embargo, como consecuencia del aumento en los haberes

⁸ A través del Decreto N° 764/06, se elevó la jubilación mínima de \$390 a \$470 y se otorgó un aumento del 11% para el resto de las escalas.

⁹ Decreto N° 678 del 30/05/2006.

jubilatorios y de los planes de facilidades de pago implementados, a partir de junio último comienza a revertirse esta tendencia, cuando alcanzó su piso al representar un 31,0% del gasto primario total.

En el caso de las remuneraciones, también se observa una importante caída en su participación a partir de diciembre de 2003, aunque en este rubro la tendencia no ha sido revertida a pesar de los aumentos dispuestos en los últimos tiempos. Por otro lado, puede apreciarse claramente el significativo y continuo crecimiento en las participaciones de las transferencias a provincias y de la Inversión Real Directa a lo largo de toda la serie, lo cual se explica por la incidencia de bs planes federales de vivienda y de obras públicas en provincias y municipios.

- Intereses de la Deuda Pública

El monto pagado durante el cuarto trimestre de 2006 en concepto de servicios de la deuda ascendió a \$3.643 millones, un 70% más que lo realizado en igual trimestre de 2005. Este significativo incremento está explicado fundamentalmente por el pago del cupón atado al PBI (emitido como complemento de los bonos canjeados en 2005), que en diciembre realizó el primer pago por un monto de \$1.200 millones, aproximadamente.

Analizando las cifras acumuladas en doce meses, a pesar del fuerte incremento del último trimestre, la incidencia del pago de intereses sobre los ingresos totales (sin coparticipación) se sigue reduciendo, ubicándose en el orden del 9,3% (en 2005 la ratio fue 10,4%), prácticamente en los niveles de la primera mitad de la década del noventa y muy por debajo de los años 1997/1998, cuando rondaba el 15%, llegando incluso al 25% en los meses previos al colapso económico.

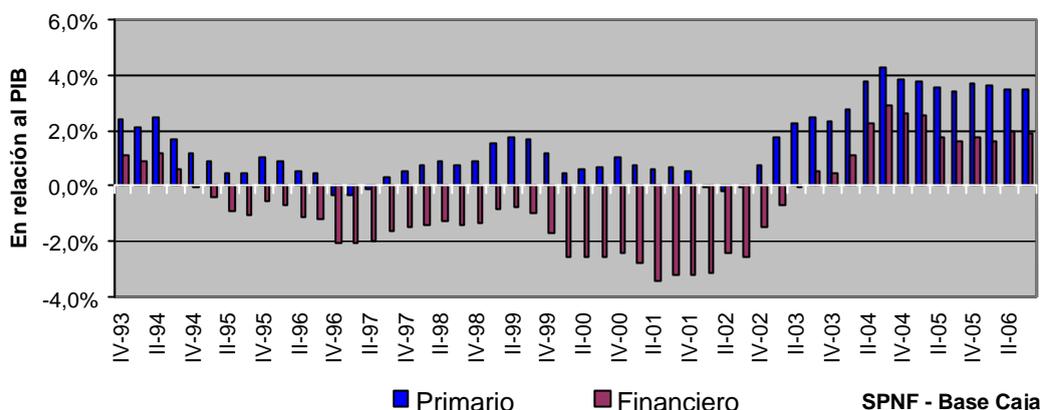
En cuanto a la relación con el PIB, como consecuencia de un crecimiento de los intereses menor a la del PBI nominal (pasaron de \$10.243 a 11.542 millones, +12,7%), en los últimos doce meses los servicios de la deuda representaron el 1,8% del producto, nivel levemente menor al de 2005 (1,9%). Sin embargo, cabe aclarar que la comparación con el año anterior debería contemplar una corrección, ya que en ese ejercicio se realizó un pago excepcional para los títulos que ingresaron al canje, correspondiente al devengamiento de 2004 (aprox. \$1.500 millones). En ese sentido, contrariamente a lo comentado anteriormente, teniendo en consideración este ajuste, habría un moderado incremento al pasar de 1,6% al 1,8% del PBI.

- Resultados Primario y Financiero

En el último trimestre, pese al déficit registrado en el mes de diciembre, el mayor aumento nominal experimentado por el lado de los ingresos respecto al de los gastos (\$10.342 vs. 8.456 millones, respectivamente), permitió mejorar tanto el resultado financiero como el primario de los últimos 12 meses.

En términos del PIB, no obstante, los niveles para el total del año registraron una muy ligera reducción por el lado del Resultado Primario (3,6%, versus 3,7% en 2005), y un nivel idéntico para el Financiero (1,8%).

**GRÁFICO 2
RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO**



- Análisis del Financiamiento y Evolución de la Deuda Pública

Dado que aún no se ha publicado la información correspondiente al stock de la deuda del SPNF para el tercer trimestre, no se puede realizar la conciliación entre el Resultado Financiero y la Variación de la Deuda¹⁰, que cierra el análisis integral del financiamiento. No obstante, hay elementos que permiten obtener algunas conclusiones significativas.

En primer lugar, el Resultado Financiero del SPNF en 2006 (\$11.623 millones) representa aproximadamente el 50% de las amortizaciones de los títulos públicos y de los préstamos de organismos internacionales que debían realizarse en ese período, excluidos el pago excepcional realizado al FMI y otras operaciones que se realizan por fuera del mercado¹¹. En consecuencia, el financiamiento para afrontar estos pagos más las otras aplicaciones financieras surgió, en una proporción mayoritaria, de las colocaciones que se realizaron en el mercado financiero y a la República de Venezuela¹².

Otro dato que resulta importante resaltar, es la evolución del Superávit Financiero del Tesoro Nacional, ya que la gran mayoría de la Deuda del SPNF se encuentra en cabeza del mismo, y en consecuencia es la fuente más genuina para la cancelación de su deuda¹³. En este sentido, si bien el Superávit Financiero del SPNF creció a una tasa igual a la del PBI nominal, del orden del 23%, el superávit correspondiente al Tesoro pasó de \$4.823 millones en 2005 a \$4.340 millones en

¹⁰ En el Informe de Ejecución Presupuestaria correspondiente al tercer trimestre se presentó la conciliación entre el Resultado Financiero y la variación de la Deuda para el primer semestre de 2006.

¹¹ Esas operaciones son intra sector público (ya sea no financiero o provincial), e incluyen las amortizaciones por BOGAR (que las provincias, de manera casi simultánea, devuelven al Tesoro), por los Adelantos Transitorios del BCRA (que en la práctica se refinancian en su totalidad), y las letras del Tesoro que algunos entes públicos absorben (al igual que en el caso anterior, también se refinancian).

¹² En rigor, las emisiones realizadas sumaron u\$s 5.365 millones, pero el valor efectivo colocado fue de u\$s 4.686 millones (\$14.000 millones aproximadamente).

¹³ La utilización del superávit de otros componentes del Sector Público para el pago de deudas del Tesoro implican un financiamiento que incrementa, en esa misma cuantía, la deuda del Tesoro.

2006, lo que implica una caída en términos nominales y una reducción aún mayor en términos del PBI. Esta situación constituye un llamado de atención, de manera de que se instrumenten medidas correctivas para revertir esta tendencia, la cual de persistir, puede impedir el proceso de reducción del endeudamiento en términos del PBI, que exitosamente se viene llevando a cabo en los últimos tiempos.

2. Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional

- Comentarios

Al finalizar el mes de diciembre, la ejecución provisoria¹⁴ de los gastos corrientes y de capital de la Administración Pública Nacional (APN) alcanzó, en promedio, el 97,6% de los créditos vigentes, porcentaje que implica una ligera subejecución del presupuesto aprobado. Sin embargo, el porcentaje de ejecución acumulada a diciembre de 2006 alcanzó un máximo en los años recientes, superando en un par de puntos porcentuales los registros anteriores (en el ejercicio 2005 la ejecución fue del 96,3% del crédito vigente).

CUADRO 5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Porcentaje de la ejecución presupuestaria al 31/12/2006. Base devengado.
(en millones de pesos)

Jurisdicción	Presupuesto 2006		Indicadores		Variación interanual	
	Ejec. acum a Dic-06	% Ejecución	% de Ejec. Teórica	% Ejec. a Dic-05		
1 Poder Legislativo Nacional	648,2	95,6%	100%	98,2%	102,6	19%
5 Poder Judicial de la Nación	1.264,6	94,1%	100%	95,4%	219,2	21%
10 Ministerio Público	306,2	98,4%	100%	97,6%	59,9	24%
20 Presidencia de la Nación	885,8	89,4%	100%	88,4%	180,2	26%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	314,5	94,6%	100%	87,2%	88,0	39%
30 Ministerio del Interior	4.728,4	97,2%	100%	96,5%	567,5	14%
35 Min. de Relac. Ext. Com. Internac. y Culto	935,3	96,7%	100%	96,7%	153,7	20%
40 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	708,6	92,0%	100%	91,6%	174,9	33%
45 Ministerio de Defensa	6.014,1	97,4%	100%	98,4%	693,8	13%
50 Ministerio de Economía y Producción	1.682,9	86,6%	100%	82,2%	467,9	39%
56 Min. de Planif. Fed. Inv. Pública y Serv.	16.131,1	96,9%	100%	97,2%	6.804,8	73%
70 Min. de Educ., Ciencia y Tecnología	7.185,8	99,2%	100%	98,7%	1.878,5	35%
75 Min. de Trabajo, Empleo y Seg. Social	37.228,3	99,9%	100%	98,5%	6.461,0	21%
80 Ministerio de Salud	2.139,5	95,5%	100%	90,7%	405,0	23%
85 Ministerio de Desarrollo Social	4.042,9	97,3%	100%	94,5%	1.024,9	34%
90 Servicio de la deuda pública	58,7	31,3%	100%	96,2%	-457,8	-89%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro ¹	10.567,6	103,1%	100%	94,5%	-894,9	-8%
GASTOS PRIMARIOS	94.842,5	98,4%	100%	96,7%	17.929,4	23%
INTERESES	12.043,0	91,5%	100%	94,0%	496,7	4%
GASTOS TOTALES	106.885,4	97,6%	100%	96,3%	18.426,1	21%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 15/01/07.

¹ El porcentaje de ejecución de esta jurisdicción superaba, a la fecha de corte, el 100%. Esta situación anómala puede deberse a la falta de incorporación de algunos registros, que se ajustan con posterioridad.

En cuanto a las jurisdicciones, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (99,9%) y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (99,2%) han ejecutado su presupuesto casi en su totalidad. Cabe recordar que más del 70% de los gastos presupuestados del primero corresponden al pago de jubilaciones y pensiones del Sistema Público de Reparto a cargo de la ANSES, cuya ejecución

¹⁴ Aún existen registros pendientes de regularizar, así como ajustes a la ejecución acumulada del ejercicio, que normalmente se realizan durante el mes de enero.

se aceleró en el segundo semestre del año con los aumentos en los haberes mínimos. Con respecto al segundo caso, con el aumento en los salarios públicos cobraron impulso las transferencias a las universidades nacionales, cuyo porcentaje de ejecución asciende al 100% de los créditos aprobados (\$3.940 millones), más de la mitad del presupuesto de la cartera educativa.

En el polo opuesto se encuentran el Ministerio de Economía y Producción (86,6%), la Presidencia de la Nación (89,4%), y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (92,0%), que presentan niveles de ejecución bastante menores a la media. En particular, resultan especialmente bajos los niveles de ejecución de los siguientes programas:

- Presidencia de la Nación
Programa Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales (58%)
- Ministerio de Economía y Producción
Programa Administración Financiera (62%)
Programa Fomento de la PyME, (71%)
Actividades Centrales (76%)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Programa Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (63%)
Actividades centrales (82%).

Debido a que la ejecución presupuestaria de los gastos primarios del ejercicio 2006 ha superado en más de tres puntos porcentuales al porcentaje de ejecución promedio de los últimos años, el resultado primario de la APN resultó inferior a lo estimado, ascendiendo a una suma de \$19.650 millones aproximadamente. En el mes de diciembre se obtuvo un déficit primario del orden de los \$ 6.350 millones, producto del fuerte incremento en la ejecución de gastos derivados de las ampliaciones presupuestarias dispuestas por la Ley 26.175, que se sumaron a los mayores gastos estacionales que se efectúan en este mes.

- Ejecución Devengada y de Caja

Como consecuencia del fuerte déficit de diciembre en base devengado, se revirtió la situación observada hasta noviembre, donde el gasto devengado en la APN venía siendo menor al pagado, lo cual implicaba la cancelación de gastos realizados en el ejercicio anterior pendientes de pago.

Sin embargo, debido a la significativa liquidación de gastos producida en el último mes del año, en el acumulado anual, el gasto primario devengado resultó superior al efectivamente pagado en la suma de \$ 2.240 millones, lo cual se refleja en menores Resultados Financiero y Primario calculados en base devengado con relación a la medición bajo el criterio de caja. Como consecuencia, al finalizar este ejercicio anual se evidencia un aumento en la deuda flotante de la APN, que se verifica fundamentalmente en las transferencias de capital (\$ 1.160 millones), la inversión financiera (\$ 1.000 millones aprox.), y transferencias corrientes a provincias (\$ 690 millones), compensado parcialmente por la disminución en otros rubros (\$ 610 millones).

CUADRO 6
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CUADRO AHORRO - INVERSIÓN

ACUMULADO A DICIEMBRE
(En millones de pesos)

Concepto	Devengado	Caja	Diferencias	
			en pesos	%
I INGRESOS CORRIENTES	113.282,2	112.993,8	-288,4	-0,3%
II GASTOS CORRIENTES	89.913,2	89.374,0	-539,2	-0,6%
III RECURSOS DE CAPITAL	1.207,9	1.195,5	-12,4	-1,0%
IV GASTOS DE CAPITAL	16.972,3	14.661,0	-2.311,3	-13,6%
V INGRESOS TOTALES (I + III)	114.490,1	114.189,3	-300,8	-0,3%
VI GASTOS TOTALES (II + IV)	106.885,4	104.035,0	-2.850,4	-2,7%
VII RESULTADO FINANCIERO	7.604,6	10.154,3	2.549,7	33,5%
VIII INTERESES*	12.043,0	11.433,6	-609,4	-5,1%
IX RESULTADO PRIMARIO	19.647,6	21.587,9	1.940,3	9,9%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF y a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Fecha de corte de la información: 15/01/2007.

- Modificaciones Presupuestarias - Observatorio Fiscal ¹⁵

Principalmente como consecuencia de la promulgación de la Ley de ampliación del Presupuesto, durante el mes diciembre de 2006 los créditos para gastos de la Administración Pública Nacional mostraron un incremento de \$ 11.789 millones respecto del crédito vigente al 30 de noviembre. Con este aumento, las ampliaciones del Presupuesto 2006 original totalizaron \$ 15.773 millones al finalizar el ejercicio (+17%).

CUADRO 7
PRINCIPALES AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS

Importe acumulado y detalle de las medidas del mes de diciembre
(en millones de \$)

LEYES¹

Forma de Financiamiento - Nº de Norma	Importe	Jurisdicción Beneficiada	Parte de Prensa Nº
Incremento en el cálculo de recursos			
Ley Nº26.175	10.815	todas	21/06
SUBTOTAL - Leyes	10.815		

Fuente: ASAP, en base al Boletín Oficial.

Notas:

¹ De acuerdo a lo previsto por el art. 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que establece que corresponden al Congreso Nacional las decisiones que afectan el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto.

¹⁵ Los cuadros 7 y 8 completos y actualizados pueden consultarse en la página web de la Asociación (www.asap.org.ar), en el campo Observatorio Fiscal, así como los partes de Prensa aludidos en esos cuadros.

CUADRO 7 (Continuación)
PRINCIPALES AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS

Importe acumulado y detalle de las medidas del mes de diciembre

(en millones de \$)

DECISIONES ADMINISTRATIVAS

Forma de Financiamiento - Nº de Norma	Importe	Jurisdicción Beneficiada	Parte de Prensa Nº
Incremento del gasto financiado por recursos propios, recursos afectados y remanentes de ejercicios anteriores (art. 9 Ley de Presupuesto)	658,1		
DA 980 del 14/12/06	8,3	MI y Jur. 91	-
DA 1082 del 27/12/06	85,6	MPFIPyS	-
DA 1085 del 28/12/06	14,4	MD y Jur. 91	-
DA 1086 del 28/12/06	8,9	MD y Jur. 91	-
En el resto del año	540,9		
Incremento del gasto en detrimento de aplicaciones financieras (art. 1 Ley Nº 26.124) ²	2.948,8		
DA 1010 del 21/12/06	2,1	MPFIPS	-
DA 1015 del 26/12/06	3,5	MPFIPS	-
DA 1082 del 27/12/06	178,4	MPFIPS	-
DA 1083 del 27/12/06	4,6	MPFIPS y MEP	-
DA 1084 del 27/12/06	345,7	Jur. 90	-
En el resto del año	2.414,5		
Aumento del endeudamiento ³	350,0		
DA 1082 del 27/12/06	350,0		-
Cambio en el criterio de imputación	-180,0		
SUBTOTAL - D.A.	3.776,9		
<u>DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA⁴</u>			
Forma de Financiamiento	Importe	Jurisdicción Beneficiada	Parte de Prensa Nº
Aumento del endeudamiento	395,6		
Disminución de aplicaciones financieras	800,0		
SUBTOTAL - D.N.U.	1.196		
TOTAL - D.A. + D.N.U. + Leyes	15.787		

Fuente: ASAP, en base al Boletín Oficial.

Notas:

² Ampliaciones presupuestarias que se realizaron a partir de la vigencia del art. 1º de la Ley Nº 26.124, promulgada el 7 de agosto de 2006 (que sustituye al art 37 de la Ley de Administración Financiera), y que no podían ser instrumentadas bajo el artículo

³ De acuerdo a la facultad prevista en el art. 34 de la Ley de Presupuesto 2006, que faculta al JGM a ampliar la autorización para la colocación de Bonos de Consolidación Previsional en la medida en que fuera necesario para el pago de las referidas senten

⁴ Por excepción al art. 37 de la Ley de Administración Financiera, previamente a ser modificado por el art. 1º de la Ley Nº 26.124.

Las ampliaciones de créditos establecidas en la Ley Nº 26.175 alcanzaron los \$10.815 millones, los que fueron distribuidos a nivel de partidas y programas por la D.A. Nº 940 del 1º de diciembre de 2006.

También hubo ampliaciones derivadas del dictado de una serie de cinco Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros que totalizan una suma del orden de los \$1.000 millones (ver cuadro 7). Cabe destacar que las D.A. N° 1082/06 y N° 1084/06 – las más relevantes en cuanto a los montos incorporados – fueron dictadas en uso de las facultades previstas en el art. 1° de la Ley 26.124, que modificó el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera permitiendo al Poder Ejecutivo la utilización de aplicaciones financieras para financiar incrementos de los gastos corrientes y de capital.

Por otra parte, fueron reasignados \$ 590 millones de una jurisdicción a otra, beneficiando principalmente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

CUADRO 8
PRINCIPALES COMPENSACIONES PRESUPUESTARIAS

Importe acumulado y detalle de las medidas del mes de diciembre
(en millones de \$)

Decisiones Administrativas y Decretos				
N° de Norma	Importe	Jurisdicción Beneficiada	Jurisdicción Cedente	Parte de Prensa N°
DA 1082 del 27/12/06	333,1	MPFIPS	MTESS, MDS, MEP, MS y MECT	-
DA 1083 del 27/12/06	122,4	MPFIPyS y MEP	MS	-
DA 1084 del 27/12/06	135,4	MECT, MD, MI, PN, y M. Púb.	MDS y Jur. 91	-
Resto del año	344,0			
SUBTOTAL	2.920,6			
Decretos de Necesidad y Urgencia¹				
N° de Norma	Importe	Jurisdicción Beneficiada	Jurisdicción Cedente	Parte de Prensa N°
Resto del año	1.115,0			
SUBTOTAL - D.N.U.	1.115,0			

Fuente: ASAP, en base al Boletín Oficial.

Notas:

¹ Por excepción al art. 37 de la Ley de Administración Financiera, previamente a ser modificado por el art. 1° de la Ley N° 26.124.

Como se puede apreciar en el Cuadro 9, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios sobresale notoriamente sobre el resto de la Administración Nacional en cuanto al porcentaje de ampliaciones crediticias, ya que registra un incremento del 59% respecto de los créditos iniciales, lo que representa un importe de \$6.186 millones.

CUADRO 9
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Presupuesto inicial, presupuesto vigente y modificaciones presupuestarias acumuladas.

(en millones de \$ corrientes)

Jurisdicción	Presupuesto Inicial	Créd. Vig. al 31/12/2006	Mod. Presu. Acum.	% incremento
1 Poder Legislativo Nacional	598,0	678,3	80,4	13%
5 Poder Judicial de la Nación	1.216,7	1.344,5	127,8	11%
10 Ministerio Público	291,0	311,3	20,3	7%
20 Presidencia de la Nación	845,6	961,3	115,7	14%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	311,8	332,4	20,5	7%
30 Ministerio del Interior	4.433,3	4.864,6	431,3	10%
35 Min. de Relaciones Ext., Com. Int. y Culto	842,9	967,6	124,7	15%
40 Min. de Justicia y Derechos Humanos	640,1	770,3	130,1	20%
45 Ministerio de Defensa	5.707,9	6.174,8	466,9	8%
50 Ministerio de Economía y Producción	1.741,8	1.944,2	202,4	12%
54 Min. de Planif. Federal, Inv. Púb. y Scios.	10.459,0	16.644,7	6.185,7	59%
70 Min. de Educación, Ciencia y Tecnología	6.299,5	7.243,0	943,5	15%
75 Min. de Trabajo, Empleo y Seg. Soc.	35.058,5	37.251,7	2.193,2	6%
80 Ministerio de Salud	2.110,5	2.239,5	128,9	6%
85 Ministerio de Desarrollo Social	3.559,3	4.153,0	593,7	17%
90 Servicio de la deuda pública	252,4	1.355,4	1.103,0	437%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	8.956,3	10.253,3	1.297,0	14%
GASTO PRIMARIO	83.324,6	97.489,8	14.165,2	17%
Intereses	10.385,2	11.993,4	1.608,2	15%
GASTOS TOTALES	93.709,8	109.483,2	15.773,4	17%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 15/01/07.

- Subsidios y préstamos a sectores económicos

Durante el ejercicio 2006, la Administración Pública Nacional otorgó subsidios a empresas privadas y públicas por un total de \$ 6.388 millones, casi duplicando lo otorgado durante el año 2005 (+ 84% i.a.). Por su parte, la asistencia financiera mediante préstamos reintegrables y capitalización de empresas no alcanzó lo ejecutado el año anterior, y totalizó \$ 1.124 millones (- 7% i.a.).

En cuanto al destino de los fondos, más de la mitad de las transferencias fue dirigida al financiamiento de la política energética (\$ 3.310 millones, + 88% i.a.), que incluye, entre otras partidas, las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. – CAMMESA – (\$ 1.453 millones, + 67% i.a.), y al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (\$ 589 millones, + 32% i.a.). Además de estos fondos en concepto de subsidios, CAMMESA también resultó beneficiada por el otorgamiento de préstamos por \$ 337 millones (- 44% i.a.). En suma, entre subsidios y préstamos, al finalizar el año se destinaron un total de \$ 3.780 millones al sector energético, un 60% más que lo gastado en el año 2005.

CUADRO 10
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
SUBSIDIOS Y PRÉSTAMOS A SECTORES ECONÓMICOS

ACUMULADO A DICIEMBRE

(En millones de pesos)

Destino	Subsidios		Préstamos		Total	
	Variaciones y Niveles		Variaciones y Niveles		Variaciones y Niveles	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Subsidios	84%		-7%		60%	
	3.478,0	6.388,4	1.209,9	1.124,4	4.688,0	7.512,8
Política Energética	88%		-23%		60%	
	1.758,6	3.310,8	608,2	469,1	2.366,7	3.779,9
CAMMESA	67%		-44%		22%	
	871,0	1.452,8	600,0	337,0	1.471,0	1.789,8
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal	32%				32%	
	445,0	589,0	0,0	0,0	445,0	589,0
Provincias	92%		1516%		128%	
	318,4	612,0	8,2	132,1	326,6	744,2
Trenes y subtes y al régimen de compensaciones de combustible aeronáutico	107%				107%	
	875,2	1.809,4	0,0	0,0	875,2	1.809,4
Industria	-52%				-52%	
	247,6	120,1	0,0	0,0	247,6	120,1
Sector rural y forestal	29%				29%	
	135,8	174,7	0,0	0,0	135,8	174,7
Empresas públicas	111%		9%		53%	
	460,9	973,5	601,7	655,2	1.062,6	1.628,7
Ente Binacional Yaciretá	97%		-13%		2%	
	67,0	132,3	411,0	355,9	478,0	488,2
ENARSA			60%		681%	
	0,0	307,3	49,5	79,3	49,5	386,6
Yacimientos Carboníferos Fiscales	36%				36%	
	195,0	265,1	0,0	0,0	195,0	265,1
Nucleoeléctrica S.A.			-86%		-86%	
	0,0	0,0	141,2	20,0	141,2	20,0
AySA						
	0,0	25,0	0,0	150,0	0,0	175,0
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.	49%				49%	
	114,0	169,5	0,0	0,0	114,0	169,5
ARSAT						
	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0
LAFSA	-80%				-80%	
	28,3	5,7	0,0	0,0	28,3	5,7
Ferrocarril Gral. Belgrano	26%				26%	
	13,4	16,8	0,0	0,0	13,4	16,8
TELAM S.E.	-3%				-3%	
	24,7	24,0	0,0	0,0	24,7	24,0
Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (ENSI)	0%				0%	
	13,0	13,0	0,0	0,0	13,0	13,0
EDUC.AR S.E.						
	0,0	12,9	0,0	0,0	0,0	12,9
Otras	-66%				-66%	
	5,4	1,9	0,0	0,0	5,4	1,9

Fuente: ASAP, en base al SIDIF y a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Fecha de corte de la información: 15/01/2007.

Asimismo, se asignaron subsidios al transporte automotor y de pasajeros por un total de \$ 1.810 millones (+ 107% i.a.), \$ 120 millones a la industria (- 52% i.a.), y \$ 175 millones al sector rural y forestal (+ 29% i.a.).

En cuanto al análisis por empresas públicas, las principales receptoras de fondos han sido: ENARSA (\$ 307 millones, en 2005 no recibió subsidios); Yacimientos Carboníferos Fiscales (\$ 265 millones, +36% i.a.); Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (\$ 169 millones, + 49% i.a.); Ente Binacional Yaciretá (\$ 132 millones, + 97% i.a.); TELAM S.E. (\$ 24 millones, - 2,8% i.a.); EDUCAR.SE. (\$12,9 millones, en 2005 no recibió nada). Finalmente, también se destinaron recursos financieros para la capitalización de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. – AySA (\$ 150 millones, en 2005 no recibió aportes de capital); para ENARSA (\$ 79,3 millones, +60% i.a.), y para la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A – ARSAT (\$ 50 millones, en 2005 no recibió aportes de capital), y se concedieron préstamos al Ente Binacional Yaciretá (\$ 356 millones, - 13% i.a.) y a Nucleoeléctrica S.A. (\$ 20 millones, - 86%).

En síntesis, el monto total de los subsidios y préstamos otorgados por la Administración Pública Nacional ascendió a \$ 7.513 millones a lo largo del ejercicio 2006, un 60% por encima de lo ejecutado durante 2005.

- Transferencias a provincias¹⁶

Las transferencias a provincias para la realización de gastos corrientes y de capital constituyen uno de los principales componentes del Presupuesto de la Administración Pública Nacional. De hecho, para el año 2006 el gasto previsto era de \$ 18.600 millones, un 10% superior a los gastos operativos (remuneraciones y bienes y servicios no personales) del Estado Nacional.

En cuanto a su tipología, estas erogaciones nacionales (ingresos provinciales) pueden ser desagregadas en dos grandes ítems: (a) las originadas en el cumplimiento de leyes que disponen afectaciones de fondos a fines determinados (o transferencias “automáticas”) y (b) las denominadas transferencias “discrecionales”, sobre las que el Poder Ejecutivo Nacional puede definir su destino.

Al finalizar el ejercicio 2006, el gasto en transferencias a provincias se ha ejecutado en un 97,7% de los créditos vigentes, alcanzando un total de \$ 18.195 millones (+20% i.a.). Las transferencias discrecionales representan el 40% del total (\$ 7.353 millones, +41% i.a.). En el Cuadro 11 del Anexo se detallan los conceptos de gasto más importantes.

¹⁶ No incluye la Coparticipación Federal de Impuestos.

Consideraciones metodológicas

-El alcance jurisdiccional

El Sector Público Nacional No Financiero (SPNF), definición más amplia de las finanzas públicas nacionales utilizada para la presentación de las cuentas fiscales en el acuerdo FMI incluye a:

- 1) **Administración Nacional.** Compuesta a su vez por la Administración Central (el Tesoro Nacional y los Recursos Afectados –con destino específico-), los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. Es el universo del sector público comprendido en el Presupuesto Nacional.
- 2) **Empresas Públicas y otros Entes.** Incluye a las empresas públicas, los Fondos Fiduciarios y otros entes semipúblicos (la AFIP, el PAMI, el INCAA) con niveles elevados de autarquía, con presupuestos independientes, y no sujetos a los controles en la ejecución que ejerce la Secretaría de Hacienda.

El SPNF no incluye a los bancos y otras entidades financieras del Estado Nacional.

El SPNF no incluye a las provincias, aunque en la presentación de las cuentas en base caja metodología FMI, se incluyen los fondos de la coparticipación federal de impuestos pertenecientes a las provincias, tanto en los ingresos como en los gastos.

-La caja y el devengado

Existen diferencias en la presentación de la ejecución presupuestaria en base devengado y en base caja. En tanto los ingresos son imputados en todos los casos por lo efectivamente percibido, y los gastos de intereses por los pagos efectivamente realizados, las diferencias entre una y otra forma de presentación se concentran en el gasto primario.

En el caso de la ejecución del devengado, se considera al gasto en el momento en el que la transacción produce una obligación de pago, hay un registro y un cambio patrimonial, y el crédito presupuestario es afectado en forma definitiva.

La ejecución de caja se remite al momento en el que los gastos son efectivamente pagados por la Tesorería, con independencia de cuando fueron devengados. En general, la diferencia entre una y otra medición impacta sobre la deuda exigible, es decir, sobre las obligaciones de pago que aun no han sido canceladas por la Tesorería.

-Fuentes de información

Todos los cuadros incluidos en este informe han sido elaborados con información de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Crédito Público, y del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Se han utilizado también los informes sobre la recaudación elaborados por la AFIP y por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS POR RUBROS
(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06
I- RECURSOS CORRIENTES		24,9%		30,7%		25,3%
	\$ 11.932	\$ 14.909	\$ 33.088	\$ 43.257	\$ 126.224	\$ 158.216
Ingresos Tributarios		17,4%		26,8%		21,7%
	\$ 9.750	\$ 11.448	\$ 26.693	\$ 33.848	\$ 102.041	\$ 124.226
IVA		38,6%		40,2%		29,1%
	\$ 3.249	\$ 4.504	\$ 9.152	\$ 12.829	\$ 34.968	\$ 45.139
Ganancias		9,5%		23,7%		19,9%
	\$ 2.618	\$ 2.867	\$ 7.108	\$ 8.791	\$ 28.045	\$ 33.615
Derechos de exportación		27,8%		45,9%		19,4%
	\$ 994	\$ 1.269	\$ 2.851	\$ 4.160	\$ 12.323	\$ 14.712
Déb. v Créd. en Ctas. Banc.		23,9%		25,3%		23,9%
	\$ 972	\$ 1.204	\$ 2.621	\$ 3.285	\$ 9.434	\$ 11.686
Combustibles		-11,4%		1,2%		10,3%
	\$ 487	\$ 432	\$ 1.143	\$ 1.156	\$ 3.681	\$ 4.059
Derechos de importación		22,4%		30,1%		32,8%
	\$ 351	\$ 429	\$ 1.083	\$ 1.409	\$ 3.780	\$ 5.019
Internos		6,9%		10,2%		11,9%
	\$ 347	\$ 370	\$ 989	\$ 1.090	\$ 3.657	\$ 4.092
Bienes Personales		14,4%		14,5%		14,6%
	\$ 138	\$ 158	\$ 307	\$ 351	\$ 1.813	\$ 2.077
Ganancia Mínima Presunta		16,0%		7,9%		-1,6%
	\$ 89	\$ 103	\$ 269	\$ 291	\$ 1.102	\$ 1.084
Monotributo Impositivo		16,9%		19,5%		14,8%
	\$ 67	\$ 79	\$ 198	\$ 237	\$ 757	\$ 869
Adicional Cigarillos		-16,3%		-3,4%		1,6%
	\$ 39	\$ 33	\$ 107	\$ 103	\$ 392	\$ 398
Otros		-100,0%		-83,0%		-29,3%
	\$ 399	\$ 0	\$ 865	\$ 147	\$ 2.089	\$ 1.477
Contribuciones a la seguridad social		31,3%		33,7%		37,8%
	\$ 1.713	\$ 2.248	\$ 5.017	\$ 6.710	\$ 18.587	\$ 25.606
Ingresos No Tributarios		27,7%		52,9%		2,9%
	288	368	762	1.165	3.616	3.721
Ventas de bienes y servicios		-3,5%		32,5%		20,8%
	35	33	116	153	509	615
Rentas de la propiedad		694,6%		346,7%		337,7%
	95	757	251	1.122	743	3.254
Transferencias corrientes		11,7%		33,0%		27,4%
	39	44	164	218	478	609
Otros recursos corrientes		-11,0%		-52,5%		-25,5%
	12	11	85	40	249	186
II- RECURSOS DE CAPITAL		611,8%		492,3%		50,6%
	17	120	35	208	203	305
III- RECURSOS TOTALES (c/ Coparticipación)		25,8%		31,2%		25,4%
	11.949	15.029	33.123	43.465	126.426	158.521
IV-RECURSOS COPARTICIPADOS		20,9%		28,6%		22,6%
	2.613	3.160	7.225	9.293	28.070	34.413
V- RECURSOS TOTALES SIN COPARTICIPACIÓN		27,1%		31,9%		26,2%
	9.336	11.870	25.898	34.172	98.356	124.108

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2006. Base Caja.

(en millones de \$ corrientes)

Concepto	VARIACIONES Y NIVELES					
	1 mes		3 meses		12 meses	
	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06	Dic-05	Dic-06
GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	8.054	9.707	19.948	24.833	68.691	84.484
	+ 20,5%		+ 24,5%		+ 23,0%	
Remuneraciones	1.298	1.750	3.289	4.197	11.343	14.325
	+ 34,8%		+ 27,6%		+ 26,3%	
Bienes y servicios	560	586	1.284	1.431	4.679	4.859
	+ 4,6%		+ 11,4%		+ 3,9%	
Prestaciones de la Seq. Social	3.144	3.928	7.189	10.121	24.905	32.190
	+ 24,9%		+ 40,8%		+ 29,3%	
Transferencias corrientes	3.019	3.356	8.113	8.888	27.526	32.579
	+ 11,2%		+ 9,6%		+ 18,4%	
Sector privado	1.462	1.654	4.281	4.474	14.697	17.640
	+ 13,1%		+ 4,5%		+ 20,0%	
Provincias	1.217	1.145	2.950	3.113	9.656	10.627
	- 5,9%		+ 5,5%		+ 10,1%	
Universidades	330	491	849	1.178	2.799	3.898
	+ 48,6%		+ 38,8%		+ 39,3%	
Sector externo	10	63	26	115	245	319
	+ 551,5%		+ 346,7%		+ 30,2%	
Otras	0	3	7	9	129	95
			+ 27,9%		- 26,5%	
Otros gastos	34	88	73	195	238	531
	+ 157,6%		+ 169,0%		+ 123,2%	
GASTOS DE CAPITAL	1.258	1.884	3.211	5.277	10.004	16.460
	+ 49,7%		+ 64,3%		+ 64,5%	
Inversión Real Directa	488	850	1.027	2.232	3.013	5.389
	+ 74,4%		+ 117,2%		+ 78,9%	
Transferencias de capital	578	982	1.753	2.749	5.866	9.713
	+ 70,1%		+ 56,8%		+ 65,6%	
Provincias	495	721	1.489	2.066	5.018	7.438
	+ 45,6%		+ 38,8%		+ 48,2%	
Resto	83	262	265	683	848	2.275
	+ 216,3%		+ 158,1%		+ 168,4%	
Inversión financiera	193	51	430	296	1.126	1.357
	- 73,5%		- 31,2%		+ 20,6%	
GASTOS PRIMARIOS (s/ Copartic.)	9.312	11.591	23.159	30.110	78.695	100.944
	+ 24,5%		+ 30,0%		+ 28,3%	
INTERESES	984	2.649	2.138	3.643	10.243	11.542
	+ 169,2%		+ 70,4%		+ 12,7%	
GASTOS TOTALES SIN COPARTICIPACIÓN	10.297	14.240	25.297	33.753	88.938	112.485
	+ 38,3%		+ 33,4%		+ 26,5%	
COPARTICIPACIÓN	2.613	3.160	7.225	9.293	28.070	34.413
	+ 20,9%		+ 28,6%		+ 22,6%	

Fuente: ASAP, en base a información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

CUADRO 11
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES A PROVINCIAS

ACUMULADO A DICIEMBRE

(En millones de pesos)

Jurisdicción - Programa	Niveles y Variaciones	
	2005	2006
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios		89%
	2.448,7	4.628,0
Planes Federales de Vivienda	1.780,6	3.175,6
Acciones para "Más Escuelas, Más Educación"	104,6	320,7
Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas	122,5	311,3
Mejoramiento de barrios	101,3	158,5
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	58,8	145,6
Obras por convenios con provincias - Dir. Nac. de Vialidad	0,0	247,7
Otros programas	280,9	268,6
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	157,6	508,6
		223%
Innovación tecnológica en educación	9,8	231,1
Infraestructura y equipamiento educativo	45,5	102,0
Becas estudiantiles	52,7	84,3
Capacitación y formación docente	42,9	54,6
Otros programas	6,6	36,6
Ministerio de Salud	307,5	390,6
		27%
Programa Materno Infantil	71,4	75,2
Transferencias al Hospital Posadas	97,6	184,6
Transferencias al Hospital Garrahan	114,2	91,0
Otros programas	24,2	39,8
Ministerio de Desarrollo Social	935,8	629,0
		-33%
Seguridad Alimentaria	584,0	542,4
Desarrollo local	60,4	42,0
Otros programas	291,4	44,6
Obligaciones a cargo del Tesoro	942,8	869,2
		-8%
Asistencia financiera a provincias	942,8	869,2
Resto de Jurisdicciones	424,6	328,4
		-23%
TOTAL	5.217,0	7.353,8
		41%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 15/01/07.

CUADRO 12
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Ejecución presupuestaria al 31/12/2006. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup,	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-06	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2005	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
PODER LEGISLATIVO	598,0	80,4	678,3	648,2	96%	545,5	98%	102,6	19%
1 AUDITORIA GENERAL DE LA NACION	43,5	2,8	46,3	45,1	97%	34,5	96%	10,6	31%
312 SENADO DE LA NACION	175,4	28,4	203,8	196,4	96%	158,8	98%	37,6	24%
313 CAMARA DE DIPUTADOS	270,4	35,9	306,2	287,1	94%	261,1	99%	26,0	10%
314 BIBLIOTECA DEL CONGRESO	44,1	8,6	52,7	52,2	99%	41,6	100%	10,6	25%
315 IMPRENTA DEL CONGRESO	18,4	2,4	20,8	20,0	96%	16,3	94%	3,7	23%
316 AYUDA SOCIAL PERSONAL DEL CONG. DE LA NACION	22,8	1,6	24,4	23,8	97%	19,9	100%	3,9	19%
319 DEFENSORIA DEL PUEBLO	18,2	0,3	18,6	18,4	99%	13,4	91%	5,0	37%
340 PROCURACION PENITENCIARIA	5,2	0,3	5,5	5,2	95%	0,0		5,2	
PODER JUDICIAL	1.216,7	127,8	1.344,5	1.264,6	94%	1.045,4	95%	219,2	21%
320 CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	1.051,5	127,8	1.179,4	1.138,9	97%	937,6	96%	201,3	21%
335 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION	165,1	0,0	165,1	125,7	76%	107,7	93%	17,9	17%
MINISTERIO PUBLICO	291,0	20,3	311,3	306,2	98%	246,3	98%	59,9	24%
360 PROCURACION GENERAL DE LA NACION	204,6	10,3	214,8	209,9	98%	167,8	98%	42,1	25%
361 DEFENSORIA GENERAL DE LA NACION	86,4	10,1	96,5	96,3	100%	78,5	97%	17,8	23%
PRESIDENCIA DE LA NACION	845,6	145,1	990,7	885,8	89%	705,6	88%	180,2	26%
301 SECRETARIA GENERAL DE LA PRES. DE LA NACION	215,1	10,6	225,7	168,2	75%	157,0	77%	11,2	7%
303 SEC. PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL NARCOT.	18,3	0,4	18,7	17,9	96%	13,5	92%	4,4	33%
322 SECRETARIA DE TURISMO Y DEPORTE	82,2	60,1	142,3	135,2	95%	79,4	92%	55,8	70%
337 SECRETARIA DE CULTURA	72,8	16,1	88,9	86,0	97%	63,7	95%	22,3	35%
302 SECRETARIA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO	238,9	29,5	268,3	268,3	100%	236,8	99%	31,4	13%
102 COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION	22,9	4,0	26,9	25,9	96%	22,7	95%	3,2	14%
107 ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES	80,9	16,3	97,2	77,8	80%	56,7	74%	21,1	37%
109 SINDICATURA GENERAL DE LA NACION	28,1	5,8	34,0	33,1	97%	24,1	84%	8,9	37%
112 AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR	26,1	12,9	39,0	29,4	75%	20,1	80%	9,3	46%
113 TEATRO NACIONAL CERVANTES	5,6	0,7	6,3	6,0	94%	5,0	92%	1,0	20%

CUADRO 12 (continuación)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-06	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2005	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
116 BIBLIOTECA NACIONAL	16,8	2,7	19,5	18,6	95%	11,7	90%	6,9	58%
117 INSTITUTO NACIONAL DEL TEATRO	13,4	0,0	13,4	12,7	95%	10,5	96%	2,2	21%
119 INSTITUTO NACIOAL DE PROMOCION TURISTICA	18,0	-15,0	3,0	0,0	0%	0,0		0,0	
802 FONDO NACIONAL DE LAS ARTES	6,2	1,2	7,4	6,9	93%	4,5	93%	2,4	54%
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	311,8	20,5	332,4	314,5	95%	226,5	87%	88,0	39%
305 DIRECCION GRAL.DE ADM..JEFATURA DE GABINETE	311,8	20,5	332,4	314,5	95%	226,5	87%	88,0	39%
MINISTERIO DEL INTERIOR	4.433,3	431,3	4.864,6	4.728,4	97%	4.159,9	97%	568,6	14%
325 MINISTERIO DEL INTERIOR	298,8	46,0	344,7	316,4	92%	419,4	92%	-102,9	-25%
318 SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR	55,9	1,9	57,8	50,9	88%	42,4	79%	8,4	20%
200 REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS	72,9	11,8	84,7	83,3	98%	68,0	99%	15,2	22%
201 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES	72,0	8,4	80,3	70,9	88%	50,6	88%	20,3	40%
250 CAJA DE RETIROS JUBILACIONES Y PENS. DE LA POL. FEDERAL	827,2	145,4	972,5	970,9	100%	827,1	99%	143,8	17%
326 POLICIA FEDERAL ARGENTINA	1.356,5	166,9	1.523,4	1.488,0	98%	1.200,9	96%	287,1	24%
375 GENDARMERIA NACIONAL	1.029,8	43,7	1.073,5	1.027,7	96%	930,5	97%	97,2	10%
380 PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	720,3	7,3	727,6	720,4	99%	621,0	99%	99,4	16%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNAC Y CULTO	842,9	124,7	967,6	935,3	97%	781,5	97%	153,7	20%
307 MINISTERIO DE REL. EXT., COMERCIO INTERNAC Y CULTO	758,3	121,0	879,2	848,4	96%	740,1	98%	108,3	15%
106 COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES	84,6	3,7	88,3	86,9	98%	41,4	79%	45,5	110%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	640,1	130,1	770,3	708,6	92%	534,8	92%	173,8	32%
332 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	155,8	84,5	240,3	198,6	83%	121,0	81%	77,6	64%
331 SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL	457,4	44,3	501,8	482,4	96%	396,4	96%	86,0	22%
334 ENTE DE COOP. TEC. Y FINANCIERA DEL SERV. PENITEN. FED	24,9	1,2	26,1	25,8	99%	16,3	91%	9,5	58%
202 INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACION, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO	2,0	0,2	2,2	1,8	81%	1,1	57%	0,7	62%
MINISTERIO DE DEFENSA	5.709,3	466,9	6.176,2	6.014,1	97%	5.320,3	98%	693,8	13%
370 MINISTERIO DE DEFENSA	142,6	-12,9	129,7	126,0	97%	108,4	95%	17,6	16%
371 ESTADO MAYOR CONJUNTO F.F.A.A.	140,8	22,3	163,1	117,6	72%	106,1	86%	11,6	11%
372 INSTITUTO INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS F.F.A.A	20,4	7,4	27,8	26,5	95%	20,1	100%	6,4	32%
374 ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	1.751,4	182,9	1.934,3	1.930,3	100%	1.624,2	99%	306,1	19%
379 ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	1.054,8	138,2	1.193,0	1.172,4	98%	963,1	100%	209,2	22%
381 ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	1.099,4	128,0	1.227,3	1.152,7	94%	1.027,8	97%	124,8	12%
450 INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	32,2	0,7	32,9	27,5	84%	22,1	67%	5,5	25%
470 INSTITUTO AYUDA FINANCIERA PAGO DE RET. PENS. MILITARES	1.467,7	0,3	1.467,9	1.461,1	100%	1.448,5	100%	12,6	1%

CUADRO 12 (continuación)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-06	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2005	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	1.747,1	202,4	1.949,6	1.686,8	87%	1.218,8	82%	468,0	38%
357 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION	708,9	102,3	811,3	637,8	79%	468,5	68%	169,3	36%
323 COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR	3,7	0,3	4,0	3,9	99%	3,5	98%	0,4	12%
321 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS	75,0	0,9	75,9	65,4	86%	70,1	87%	-4,7	-7%
451 DIRECCION GRAL. DE FABRICACIONES MILITARES	84,0	32,4	116,4	100,6	86%	79,7	93%	20,8	26%
602 COMISION NACIONAL DE VALORES	10,9	0,0	10,9	9,5	87%	7,4	87%	2,0	28%
603 SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION	25,1	0,0	25,1	17,5	70%	12,4	86%	5,1	41%
606 INSTITUTO NAC. DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA	387,0	34,5	421,5	416,6	99%	273,4	98%	143,2	52%
607 INST. NAC. DE INVEST. Y DESARROLLO PESQUERO	20,0	2,4	22,4	19,8	88%	16,1	94%	3,7	23%
608 INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL	54,2	14,0	68,2	62,9	92%	41,9	80%	21,0	50%
609 INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA	25,1	1,8	26,9	26,4	98%	20,8	99%	5,6	27%
611 ORGANISMO NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO	21,4	0,0	21,4	14,5	68%	0,0		14,5	
614 INSTITUTO NACIONAL DE LAS SEMILLAS	7,3	0,0	7,3	6,5	89%	5,7	94%	0,8	14%
620 TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION	9,0	0,7	9,7	9,5	98%	8,4	96%	1,2	14%
622 INSTITUTO NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (INPI)	15,6	3,1	18,7	17,5	94%	12,8	92%	4,8	37%
623 SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	299,9	10,0	309,9	278,3	90%	198,0	96%	80,4	41%
MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	10.578,9	6.221,4	16.800,3	16.278,5	97%	9.472,2	97%	6.806,4	72%
354 MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	7.372,4	4.209,4	11.581,9	11.225,0	97%	6.823,0	98%	4.402,0	65%
105 COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA	133,5	27,0	160,5	156,5	98%	112,5	91%	44,0	39%
108 INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA	20,4	1,1	21,5	20,0	93%	16,3	88%	3,7	23%
115 COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES	62,1	8,5	70,6	55,3	78%	45,3	79%	10,0	22%
359 ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES	20,8	4,6	25,4	24,4	96%	18,2	99%	6,2	34%
604 DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	2.358,2	1.686,3	4.044,5	3.953,8	98%	2.214,6	99%	1.739,2	79%
612 TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION	3,7	0,0	3,6	2,8	78%	2,3	83%	0,6	26%
613 ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO	232,7	276,9	509,6	498,6	98%	119,8	94%	378,9	316%
624 SERVICIO GEOLOGICO MINERO ARGENTINO	22,7	3,2	25,9	24,8	96%	16,1	88%	8,7	54%
651 ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS	24,5	5,4	29,9	25,2	84%	18,3	87%	6,9	37%
652 ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD	21,4	3,7	25,1	24,6	98%	20,2	99%	4,4	22%
656 ORGANISMO REGULADOR DE SEGURIDAD DE PRESAS	4,6	2,0	6,6	6,2	94%	3,9	84%	2,2	57%
659 ORGANO DE CONTROL DE LAS CONCESIONES VIALES	269,3	-22,5	246,7	221,3	90%	35,9	38%	185,4	517%
661 COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE	13,8	0,0	13,8	11,9	86%	9,2	76%	2,7	29%
664 ORG. REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS	18,9	15,7	34,6	27,9	81%	16,5	84%	11,4	69%

CUADRO 12 (continuación)

Servicio Administrativo - Financiero	Presupuesto Inicial	Modific. Presup.	Presupuesto Vigente	Ejec. acum. Dic-06	% Ejecución	Ejec. Igual periodo 2005	% Ejecución	Variación interanual	
	(1)	(2) = (3) - (1)	(3)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6)	(7)	(8) = (4) - (6)	(8) / (6)
MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	6.304,8	944,0	7.248,8	7.191,6	99%	5.313,4	99%	1.878,3	35%
330 MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	5.683,6	892,5	6.576,1	6.553,1	100%	4.802,6	99%	1.750,5	36%
336 SEC. PARA LA TECNOLOGIA, LA CIENCIA Y LA INNOV. PRODUC	236,0	-6,2	229,8	198,5	86%	175,8	85%	22,7	13%
103 CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS	372,0	54,8	426,8	424,7	99%	329,5	99%	95,2	29%
101 FUNDACION MIGUEL LILLO	7,6	1,9	9,4	9,1	97%	0,0		9,1	
804 COMISION NAC. DE EVAL.Y ACREDITACION UNIVERSITARIA	5,6	1,0	6,6	6,3	95%	5,5	95%	0,8	15%
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	35.058,5	2.193,2	37.251,7	37.228,3	100%	30.767,2	99%	6.461,0	21%
350 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	3.360,2	-156,4	3.203,8	3.128,5	98%	3.571,9	94%	-443,4	-12%
850 ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEG. SOCIAL	31.684,4	2.340,5	34.024,9	34.080,0	100%	27.184,1	99%	6.895,9	25%
852 SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO	13,9	9,2	23,1	19,7	85%	11,2	84%	8,5	76%
MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE	2.110,8	128,9	2.239,8	2.139,5	96%	1.734,5	91%	405,0	23%
310 MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE	1.378,9	106,3	1.485,1	1.421,4	96%	1.223,0	89%	198,3	16%
902 CENTRO NACIONAL DE REEDUCACION SOCIAL	9,6	0,5	10,1	9,0	89%	6,9	82%	2,1	30%
903 HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER	33,5	5,5	39,0	37,3	96%	28,2	83%	9,1	32%
904 ADM.NAC.DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TEC.MEDICA	30,5	6,1	36,5	35,5	97%	25,7	99%	9,9	38%
905 INST.NAC.CENTRAL UNICO COORD. DE ABLACION E IMPLANTE	17,7	2,5	20,2	18,9	94%	12,7	79%	6,2	49%
906 ADM. NAC. DE LAB. E INST. DE SALUD DR. CARLOS G. MALBRAN	43,1	4,7	47,8	44,7	94%	33,1	86%	11,6	35%
909 COLONIA NACIONAL MANUEL MONTES DE OCA	35,1	1,9	36,9	33,1	90%	27,1	85%	6,0	22%
910 INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACION PSICOFISICA DEL SUR	12,0	0,5	12,4	11,9	96%	9,4	93%	2,5	27%
912 SERV. NAC. DE REHABILIT. Y PROMOC. DE LA PERS. CON DISCAP.	12,3	1,1	13,4	13,0	97%	9,8	98%	3,2	33%
913 ADMINISTRACION DE PROGRAMAS ESPECIALES	497,1	0,0	497,1	493,4	99%	342,3	99%	151,1	44%
914 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD	41,1	0,0	41,1	21,2	52%	16,1	80%	5,1	31%
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	3.559,3	593,7	4.153,0	4.042,9	97%	3.018,0	94%	1.024,9	34%
311 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	3.356,6	556,1	3.912,7	3.823,5	98%	2.843,7	95%	979,8	34%
111 CONSEJO NACIONAL DE NINEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA	152,1	32,7	184,8	168,4	91%	132,8	92%	35,7	27%
114 INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL	38,0	0,0	38,0	34,3	90%	28,0	74%	6,3	23%
118 INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS	12,7	4,9	17,6	16,6	94%	13,5	84%	3,1	23%
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	10.505,4	2.675,0	13.180,4	11.944,6	91%	11.907,0	94%	37,6	0%
355 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	10.505,4	2.675,0	13.180,4	11.944,6	91%	11.907,0	94%	37,6	0%
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	8.956,3	1.297,0	10.253,3	10.567,6	103%	11.462,5	95%	-894,9	-8%
356 OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	8.956,3	1.297,0	10.253,3	10.567,6	103%	11.462,5	95%	-894,9	-8%
TOTAL GENERAL	93.709,8	15.802,9	109.512,6	106.885,4	98%	88.459,3	96%	18.426,1	21%

Fuente: SIDIF, incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto y fondos afectados a provincias, registrados con posterioridad en el SIDIF.

Fecha de corte de la información: 15/01/2007.

**LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, EL
PRESUPUESTO PÚBLICO Y LOS SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS DE APOYO**

**Por: Marcos Pedro Makón
Noviembre de 2006**

INDICE

PRESENTACIÓN	2
1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS (Makón 2003)	3
2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS	6
3. ¿EN QUE CONSISTE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS?	7
4. CONDICIONES TÉCNICAS BÁSICAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	9
4.1 Programación presupuestaria	9
4.1.1 Técnicas presupuestarias	9
4.1.2 Indicadores de desempeño	10
4.2 Regímenes de incentivos en la gestión administrativo-financiera.....	11
4.2.1 Incentivos a la organización	13
4.2.2 Incentivos al personal	16
5. ROLES DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL....	18
6. CONCLUSIONES	20
BIBLIOGRAFIA	22

PRESENTACIÓN

Existe abundante bibliografía sobre las bases teóricas, conceptuales y metodológicas de la gestión y rendición de cuentas por resultados, en especial en lo que se refiere a presupuesto por resultados, indicadores de desempeño y seguimiento y evaluación de resultados.

En este documento no se pretende volver sobre los mencionados aspectos. El objetivo, en este caso, es el de presentar un aporte metodológico acerca de las condiciones básicas de funcionamiento que se requieren en materia del uso de las técnicas presupuestarias y de la operatividad de los sistemas de administración de recursos reales y financieros, a efectos de lograr la instrumentación del nuevo modelo administrativo.

En la primera parte se analiza la evolución que han tenido las técnicas presupuestarias en los últimos años y los distintos objetivos que se han pretendido conseguir con cada una de ellas. Ello tiene por objeto clarificar una confusión que aparece en alguna bibliografía, en la que se asimila la gestión por resultados con una determinada técnica presupuestaria, llamada en este caso, presupuesto por resultados. Se efectúan, además, algunas breves reflexiones conceptuales sobre lo que entendemos por gestión orientada a resultados que, como se podrá apreciar, va más allá del uso de una determinada técnica presupuestaria.

Con base en lo anterior, se presentan propuestas sobre las técnicas presupuestarias que se deberían utilizar para encarar la programación con base en resultados, los tipos básicos de indicadores que deberían emplearse y las características que debería tener el funcionamiento de los sistemas de administración financiera y de recursos reales (presupuesto, tesorería, compras y contrataciones y administración de recursos humanos), en los aspectos referidos a la flexibilidad en la administración de recursos y en la consiguiente introducción de incentivos organizacionales y del personal. Todo ello con el objetivo de viabilizar la instrumentación del modelo de gestión orientado a resultados.

Por último, se presenta una breve referencia a la necesaria redefinición que, en el marco de una gestión y rendición de cuentas por resultados, deberían tener los roles actuales que vienen desempeñando el Poder Legislativo y los órganos de control tanto internos como externos.

1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS (Makón 2003)

Tradicionalmente el presupuesto se lo concebía como un instrumento exclusivamente financiero que debía expresar los recursos asignados a las instituciones, expresados por su naturaleza, a través de las categorías por objeto del gasto.

A partir de los años 60 se produjo un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas presupuestarias. Se pasó del presupuesto que utilizaba exclusivamente variables financieras, reflejando lo que el Estado gastaba, a un presupuesto que debería mostrar “lo que el Estado hace con los recursos asignados” (Martner 1967. Primera Edición).

La técnica utilizada para ello fue el **presupuesto por programas**.

La aplicación del presupuesto por programas tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular las políticas, objetivos, metas establecidos en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto, se planteó un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto, que se centraban tradicionalmente en el análisis de la evolución histórica de los gastos y sus respectivas proyecciones.

Se introdujo, posteriormente, el concepto de centros de asignación de recursos en función de productos. Estos centros de asignación de recursos conformaron las categorías programáticas del presupuesto en las cuales se distinguía la producción terminal que contribuía al logro de políticas de la producción intermedia o interna de las instituciones (Matus y otros 1976). Se contempló que la programación y evaluación presupuestaria debía contener indicadores de producción de bienes y servicios y sus relaciones o vinculaciones con los recursos reales y financieros asignados y utilizados respectivamente. Es decir se contempló que el sistema presupuestario, en todas sus etapas, debía reflejar las relaciones insumo-producto que se llevan a cabo en los procesos productivos públicos.

La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas del presupuesto por programas (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción e impacto), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos en lo que hace a la aplicación de esta técnica.

A inicios de la década de los años 80, y como una forma superadora de la técnica del presupuesto por programas, se promovió el uso del **presupuesto base cero** que recogía la idea original de dicha técnica (vincular producción con insumos

reales y financieros) y brindaba herramientas adicionales para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Este tipo de presupuesto se originó en el sector privado en Estados Unidos (Texas Instrument) y fue adoptada posteriormente, por el gobierno federal. Los instrumentos básicos que utilizaba eran los paquetes de decisión (identificación de procesos productivos, de sus elementos componentes y de distintas opciones para llevar a cabo el mismo proceso productivo) y la definición de criterios de jerarquización y priorización de los paquetes de decisión, tomando en cuenta los recursos disponibles (Phyrr 1977).

Esta técnica ha tenido escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas. En realidad se trata de herramienta complementaria, sumamente útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria. En nuestro país, se viene utilizando en los últimos años el presupuesto preliminar que representa una aproximación al presupuesto base cero

A finales de la década de los 80 e inicios de los 90, se encaró en la mayoría de los países de América Latina la instrumentación de la **reforma en la administración financiera**. Esta reforma se sustentaba en una concepción adecuada de que la reforma de los sistemas básicos que la conforman - presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad - se debía realizar bajo un enfoque integral e integrador. Se consideraba que dicha reforma implicaba un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público. (Secretaría de Hacienda 1992).

Una visión más moderna de la reforma de la administración financiera, considera que la misma no sólo debe abarcar a los sistemas antes mencionados, sino también a los sistemas de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales) y, por tanto plantea como requisito un profundo proceso de reingeniería en la programación y administración de los recursos reales y financieros del sector público.

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de informaciones sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros. Continuaron predominando, en forma casi exclusiva, las normas y criterios tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos financieros sin vinculación con políticas y prioridades.

Fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de desempeño, en especial de indicadores de impacto; se concentraron básicamente los esfuerzos en indicadores de producción de bienes y servicios no relacionándolos con los requerimientos de recursos reales y financieros. Todo ello afectó, a su vez, el desarrollo de mecanismos que posibilitaren llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria.

La debilidad en la programación presupuestaria determinó que la definición de categorías programáticas en el presupuesto, fueran, en la mayor parte de los casos, una repetición de las estructuras institucionales piramidales y no centros de gestión productiva donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir bienes y servicios.

Por último, el deterioro y, en muchos casos, inexistencia de sistemas de planificación y las pujas sectoriales y regionales en la asignación y uso de los recursos públicos originó una proliferación de recursos para fines predeterminados, constantes a través del tiempo, que van a “contramano” de un modo de asignación de recursos con base en la definición de resultados a alcanzar.¹

En síntesis, la programación presupuestaria se ha venido realizando tomando - como base exclusiva la capacidad de oferta de las instituciones públicas y no como la expresión de una compatibilización de dicha oferta con las demandas que plantea la sociedad. Predominó la programación de las variables financieras sin vinculaciones con la programación real.

De esta apretada, y por tanto esquemática síntesis, surge que hace más de tres décadas que se viene intentando en América Latina la instrumentación de un nuevo modelo de gestión pública, a través del presupuesto público, con resultados no muy alentadores en la mayoría de los casos.

En Argentina, si bien se lograron avances en materia de administración financiera y se reimplantó la técnica del presupuesto por programas con una visión conceptual más moderna, queda un camino largo a recorrer para fortalecer la programación, administración y evaluación de la ejecución presupuestaria, aunque, como se señala más adelante, se han logrado ciertos avances en el desarrollo de indicadores de producción e impacto. Pero el modelo de gestión sigue concentrado, básicamente, en la administración de medios.

¹ Las características y magnitud de la afectación de recursos para el caso argentino fueron presentadas en el XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público (Vega 2005)

2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

En los últimos años, y como una forma de superar las falencias arriba mencionadas, se han venido desarrollando los aspectos conceptuales de una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto por resultados (Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos 2005).

Esta técnica recoge una de las características centrales del presupuesto por programas - como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública - y enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas

De lo anterior se infiere que, más que plantearse el uso de una nueva técnica, lo que se trata es de fortalecer la técnica del presupuesto por programas orientándola hacia resultados.

Este “renacimiento” del presupuesto por programas orientado a resultados debe ser encarado, a efectos de evitar errores incurridos con anterioridad, como parte de un proceso de modernización administrativa del Estado e interrelacionarse con los desarrollos que se estén llevando a cabo en materia de reforma de la administración financiera y de los recursos reales.

Si no se modifican los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional – tanto de los órganos rectores de los sistemas presupuestarios como de sus contrapartes institucionales - y los modos tradicionales de administración, donde se privilegia el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines, se estará ante un nuevo esfuerzo de reforma presupuestaria que será de carácter meramente formal, como han sido las experiencias llevadas a cabo hasta ahora.

Por tanto, el **presupuesto por programas orientado a resultados** debe ser concebido como una de las partes que posibilita la aplicación de un nuevo modo de gestión pública - la gestión orientada a resultados - y debe ser acompañado de la instrumentación de la planificación estratégica y de sustanciales cambios en los mecanismos de administración de recursos reales y financieros..

3. ¿EN QUE CONSISTE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS?

En forma esquemática, podemos señalar que la gestión y rendición de cuentas por resultados es un nuevo modelo de gerencia pública que tiene las siguientes características básicas (Makón 2000):

- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Dichas decisiones deben ser adoptadas y estar basadas en un sistema de planificación.

- La toma de decisiones debe llevarse a cabo en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas e implica flexibilizar el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

Su proceso de implantación implica:

- El desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas. No es objeto de este documento justificar la necesidad de contar, como un requisito básico, con un sistema de planificación ni presentar sus características metodológicas. No obstante ello, se considera que no sólo es imprescindible la existencia de un sistema de planificación, sino también que la planificación estratégica situacional (Carlos Matus 1987), es la herramienta idónea para orientar y guiar las acciones que desarrollan las instituciones públicas

- La instrumentación de cambios metodológicos sustanciales en los procesos de formulación del presupuesto, que permitan lograr una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica y los respectivos resultados a alcanzarse, con los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren. Esto hará posible que el presupuesto se transforme en una efectiva herramienta de programación y gestión.

- La optimización y descentralización de los procesos administrativos, a efectos de posibilitar que el gerente público gestione de la manera más adecuada el personal, programe de manera apropiada las compras y contrataciones, decida la magnitud, composición y oportunidad del gasto, así como disponga de información sobre la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real. Esto implica una profunda redefinición del rol y de las atribuciones de los responsables de las unidades ejecutoras, así como de su interrelación con la alta dirección y las áreas administrativas.

- La implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que midan el impacto de la gestión pública y que posibilite la identificación de los desvíos y sus causas, a efectos de introducir las medidas correctivas en el momento oportuno.

Por tanto la introducción de la gestión orientada a resultados no sólo implica, como ya se señaló, definir indicadores de producción e impacto durante la formulación presupuestaria y efectuar un seguimiento de su ejecución². Conlleva la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que trae aparejado cambios en los criterios tradicionales de programación y administración de recursos y de funcionamiento de las instituciones.

Este nuevo modelo recoge las ideas originales de la técnica del presupuesto por programas (vincular la prestación de servicios con los respectivos insumos que se requieren), de la reforma de la administración financiera (relacionar el proceso de administración de los recursos reales con los sistemas de registro e información y posibilitar que éstos últimos midan en forma sistemática y fidedigna la gestión económico-financiera pública) y de una nueva visión de planificación estratégica pública con características totalmente diferenciadas de la planificación normativa de los años 60. Todo ello enmarcado en profundos procesos de reforma administrativa basados en la simplificación de trámites administrativos y la aplicación efectiva del concepto de centralización normativa y descentralización operativa.

De las características mencionadas se deduce claramente que la instrumentación de este nuevo modelo administrativo es un proceso lento y que debe ser encarado con un horizonte de instrumentación de mediano plazo. Impacta sustantivamente en el funcionamiento tradicional de la administración pública y afecta valores culturales asentados en la concepción de privilegiar los aspectos formales en materia de administración de medios, por sobre las demandas de la sociedad.

La sociedad demanda y exige una nueva administración pública que satisfaga sus requerimientos con eficacia, eficiencia y economicidad. Para ello dicha administración debe contar con mecanismos orientados a incentivar a los funcionarios y empleados en el cumplimiento de los fines o resultados, sin desmedro del necesario control del uso honesto de los recursos públicos.

² Visión “minimalista” de quienes asimilan presupuesto por resultados a gestión por resultados

4. CONDICIONES TÉCNICAS BÁSICAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

La instrumentación de este nuevo modo de administración requiere contar con una firme decisión de su aplicación en los más altos niveles de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que viabilice la ejecución de profundos cambios en la normatividad administrativa vigente y lograr que oriente su acción a rendir cuentas a la sociedad de los resultados de su gestión

Por otro lado, es necesario encarar un profundo cambio cultural por parte de la burocracia pública. Para esto es necesaria una revisión de las funciones que vienen desempeñando tradicionalmente los órganos rectores de los sistemas administrativos, de alta centralización de trámites administrativos que obstaculizan, muchas veces, la gestión de las instituciones y fortalecer su capacidad para la elaboración de políticas, dictado de normas y evaluación del cumplimiento de políticas y normas. Como contrapartida de ello se requiere un fortalecimiento de la gestión administrativa de las instituciones responsables de producir bienes y prestar servicios a los ciudadanos.

Los cambios en el marco legal vigente deben estar dirigidos a simplificar la relación Estado-ciudadanos y órganos rectores-instituciones. En el caso argentino, la revisión de la actual la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos es un requisito esencial para reducir, y en algunos, casos, eliminar trámites engorrosos e innecesarios.

En este capítulo se analizan las características que, a nuestro entender, deben reunir dos aspectos técnicos que consideramos relevantes para viabilizar la gestión orientada a resultados en las instituciones públicas: la programación presupuestaria – técnicas e indicadores de desempeño - y la gestión administrativa-financiera.

4.1 Programación presupuestaria

4.1.1 Técnicas presupuestarias

Como se mencionó en el capítulo 1 de este documento, a lo largo del tiempo se han venido utilizando diversas técnicas presupuestarias. Si bien la debilidad de su aplicación se debió básicamente a que no se modificó el modo de administración, no es menos cierto que cada técnica posibilita obtener resultados específicos y que, por tanto, no reemplaza a las otras. En un modelo de gestión orientada a resultados es aconsejable emplear un conjunto de técnicas a efectos de lograr la utilización al máximo de sus potencialidades.

El **presupuesto plurianual** - concebido como un instrumento de la planificación estratégica de las instituciones públicas y no sólo como un conjunto de proyecciones financieras, que expresan el programa financiero para el mediano plazo - es una herramienta que posibilita vincular la producción pública incluidas en el presupuesto anual con los resultados a obtenerse en el mediano y largo plazos. (Saldivia Alcides. 2002)

El **presupuesto base cero** - expresado parcialmente en el presupuesto preliminar que se está utilizando en el gobierno nacional - brinda elementos metodológicos para la fijación de prioridades en el proceso de definición de las políticas presupuestarias, tomando en consideración las capacidades operativas de las instituciones públicas para instrumentarlas.

El **presupuesto por programas orientado a resultados** posibilita expresar la red de producción de las instituciones públicas y, por tanto, asignar y evaluar la utilización de recursos a centros de gestión productiva, distinguiendo los productos terminales que se vinculan y posibilitan lograr los resultados previstos en las políticas, de los productos internos que se requieran.

Por último, la **matriz de estructura lógica** – utilizada por los organismos internacionales como mecanismo para la elaboración de proyectos a ser financiados por ellos - es una herramienta idónea para ser utilizada por las instituciones públicas. Posibilita programar a nivel micro vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. (Comisión Europea. 2001)

En síntesis, las cuatro técnicas mencionadas son necesarias para que el presupuesto público sea una herramienta útil en el marco de un modelo de gestión orientado a resultados.

4.1.2 Indicadores de desempeño

La definición y uso de indicadores de desempeño es un requisito básico para programar y rendir cuentas por resultados.

Existen diversos tipos de indicadores que se deben utilizar en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario se pueden distinguir los indicadores de producción que reflejan la producción pública de bienes y servicios y los indicadores de eficiencia que relacionan dicha producción con los recursos reales y financieros que se utilizan y con la capacidad instalada que tienen las instituciones para llevar a cabo dicha producción. A su vez los indicadores de producción se los puede clasificar en aquellos que miden la contribución directa al logro de las políticas y resultados (producción terminal) de aquella que refleja producciones internas en el respectivo ámbito institucional (producción intermedia).

A su vez, los resultados de la gestión pública se miden a través de indicadores de eficacia ya que permiten vincular la producción terminal con el logro de políticas y objetivos previstos en los planes (Makón 1998).

La experiencia en nuestro país muestra avances en la definición de indicadores de producción y, en algunos casos, de eficiencia de la gestión presupuestaria, pero han sido muy escasos los logros en materia de la determinación de indicadores de resultados e impacto de la producción pública. En el Proyecto de Ley de

Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2007, se incluye, como información anexa, resultados a alcanzar en cinco programas presupuestarios correspondientes a cuatro Ministerios y un organismo descentralizado. Dicha información se encuentra publicada en la página Web del Ministerio de Economía y Producción y se considera que es un primer paso para iniciar el proceso de identificación de indicadores de resultado y su vinculación con indicadores de producción y recursos financieros requeridos, base fundamental para la introducción de la gestión orientada a resultados.

En el caso de Chile, se han logrado avances sustanciales en la instrumentación de un sistema de control de gestión, el que está conformado por los “siguientes instrumentos: indicadores de desempeño, evaluación de programas e institucional, fondos concursables para el financiamiento de programas públicos, programas de mejoramiento de la gestión y balance de gestión integral” (Dirección de Presupuestos Chile 2003). En lo que se refiere a indicadores de desempeño se ha desarrollado una metodología que permite definir indicadores de la producción pública y sus relaciones de causalidad con los resultados o impactos de dicha gestión (Dirección de Presupuestos Chile 2004).

El gran desafío que tiene el sector público es el de medir objetivamente los impactos de la producción pública en las políticas de desarrollo económico y social.

A la natural dificultad que se produce en la cuantificación de ciertos servicios públicos como, por ejemplo, las actividades de regulación – que requiere el uso de una serie de indicadores que los expliquen - se adiciona la circunstancia de que normalmente las relaciones de la producción pública con las políticas no tienen una relación causal uno a uno sino que pueden ser multicausales. Para el logro de una política se puede requerir el desarrollo armónico de un conjunto de bienes y servicios producidos por diversas instituciones públicas, o que una misma producción pública impacte en más de una política.

Por ejemplo, para lograr un incremento en la producción agrícola de determinado cultivo se requiere la prestación de servicios tales como asistencia técnica a los agricultores en el desarrollo de cultivos, producción de semilla certificada, créditos del sistema bancario público, investigaciones para el desarrollo de nuevas variedades, etc. Como ejemplo del segundo caso tenemos la prestación del servicio de comidas a los alumnos en los establecimientos educativos, que no sólo contribuye a disminuir los índices de deserción escolar y mejorar la calidad de conocimientos que reciben los alumnos en el marco de una política educativa, sino que también forma parte de una política de salud, ya que la buena alimentación es uno de los principales “antídotos” que posibilita la prevención de enfermedades.

4.2 Regímenes de incentivos en la gestión administrativo-financiera

El nuevo modelo administrativo implica un replanteamiento de algunos aspectos básicos en la administración de recursos reales y financieros.

No es posible plantearse mejoras en la gestión pública si se le otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, actúen o no en forma eficiente y eficaz y cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignadas. Igual situación se presenta en el caso de los funcionarios y empleados públicos; es necesario motivar y estimular al funcionario y empleado eficiente y eficaz en su gestión, que lo distinga del que no lo es.

En el ámbito de la administración financiera es necesario efficientizar y simplificar la gestión administrativa, modificando los criterios tradicionales con que se ha venido instrumentando dicha reforma en la que se fijan procedimientos comunes para todos los organismos en materia de administración de recursos reales y financieros. Para instrumentar el nuevo modelo administrativo es necesario contar con procedimientos diferenciados de administración de recursos para los casos de los organismos que se incorporen a la programación y rendición de cuentas por resultados.

Estos procedimientos diferenciados en materia de ejecución presupuestaria y de administración de recursos humanos, materiales y financieros deben contemplar particularidades que posibiliten una mayor flexibilidad en la administración de medios para aquellos organismos o instituciones que cumplan con las políticas, objetivos y resultados a los que se han comprometido. .

La instrumentación de regímenes de incentivos y sanciones a los organismos y a los funcionarios y empleados públicos, en función del nivel de cumplimiento o no de los resultados a los que se han comprometido es, por tanto, una de las herramientas idóneas para viabilizar el modelo de gestión orientada a resultados.

En nuestro país se cuenta en el ámbito nacional con la normativa legal básica que posibilita instrumentar incentivos.

La Ley 25152 “Administración de los Recursos Públicos” del 25/8/99 contempla en su artículo 5º, inciso c) los acuerdos-programas. Esta figura jurídica consiste en un contrato entre el Jefe de Gabinete de Ministros y las unidades ejecutoras de programas presupuestarios en el cual se fijan las obligaciones de éstas últimas en cuanto al cumplimiento de políticas, objetivos y metas y se faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a otorgar incentivos tanto institucionales como a los funcionarios y empleados de las instituciones.

Como reglamentación parcial de dicha norma, se dictó en el año 2001 el decreto No.992 que definió los criterios básicos para la creación y funcionamiento de las unidades ejecutoras de programas, en el marco de su inclusión en el régimen de gestión orientada a resultados. Asimismo creó la figura del “gerente de programa” estableciendo los requisitos mínimos para su contratación, los derechos y atribuciones a los que estaban sujetos, así como la facultad de administrar incentivos monetarios para el personal bajo su dependencia y hacerse acreedor a un incentivo. Todo ello en función del efectivo cumplimiento de los compromisos de gestión que hayan asumido en el marco del respectivo acuerdo-programa que haya celebrado la institución con el Jefe de Gabinete de Ministros.

En este capítulo se mencionan algunos de los **incentivos** que se podrían considerar, tanto en el ámbito de las **organizaciones** como de los **funcionarios y empleados públicos** en el marco del nuevo modelo de administración. No significa la aplicación en todos los casos de todos los incentivos que se plantean. Según sean las características de los compromisos asumidos por las instituciones se podrán aplicar uno, varios o todos ellos.

4.2.1 Incentivos a la organización

El modelo administrativo tradicional vigente aún en nuestra administración pública está orientado al control de medios y está regulado por una profusa normatividad en materia de trámites y procedimientos administrativos que requieren llevar a cabo las instituciones públicas en su gestión diaria y cotidiana.

Este modelo se caracteriza por una concentración de trámites y decisiones en los niveles centrales de los organismos rectores de los sistemas administrativos horizontales o transversales (organización administrativa y administración financiera). Esta normatividad es de aplicación generalizada a todos los organismos públicos, independientemente de su especificidad y el nivel de eficiencia y eficacia que tenga su gestión.

No es discutible la necesidad de que todos los organismos públicos se rijan en su funcionamiento por normas de tipo común y de uso generalizado. Pero no es menos cierto que las características particulares del ámbito de actuación de los organismos y la introducción del nuevo modelo de gestión orientado a resultados, requiere el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan premiar e incentivar la gestión eficiente y eficaz y castigar aquella que así no la fuera.

A continuación se presentan algunas **áreas** que podrían tomarse en consideración para introducir **incentivos** a las **organizaciones**. Estos incentivos deberían tener como denominador común la **instrumentación de flexibilidades administrativas como compensación de los resultados logrados en función de compromisos previamente asumidos**. Para precias las propuestas, se toman como referencia las normas existentes en Argentina a nivel del gobierno nacional.

En materia de **ejecución presupuestaria**, se cuenta con los regímenes de modificaciones presupuestarias y programación de la ejecución y con las normas sobre caducidad de créditos presupuestarios al cierre del ejercicio presupuestario.

El régimen de **modificaciones presupuestarias** está normado en el ámbito nacional por la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional del 30/9/92, las leyes anuales de presupuesto y las respectivas decisiones administrativas que aprueban la distribución administrativa del presupuesto de gastos. Dichas normas legales establecen, de manera común para todos los organismos, las autoridades facultadas para aprobar modificaciones presupuestarias según el tipo de modificación de que se trate.

Una forma de flexibilizar este régimen para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados, es la delegación a sus autoridades de facultades para aprobar determinados tipos de modificaciones. Esta flexibilización operaría en el caso del efectivo cumplimiento de las políticas, objetivos y metas a que se comprometen. Por el contrario el no cumplimiento de las mismas implicaría una mayor centralización en la aprobación de dichas modificaciones al presupuesto. Como consecuencia de las modificaciones al artículo 37 de la Ley 24.156, aprobadas por el Congreso Nacional, que concentra en el Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de aprobar traspasos de créditos presupuestarios, para instrumentar esta propuesta sólo se requiere que en las Decisiones Administrativas que anualmente ponen en vigencia las leyes de presupuesto, se definan las flexibilidades que, en materia de modificaciones presupuestarias podrán contener los acuerdos-programas que se celebren con los organismos o programas que se incorporen al régimen de gestión orientada a resultados.

En lo que se refiere al régimen de **programación de la ejecución** previsto en la Ley 24.156 antes citada, las cuotas para gastar se definen a un nivel similar para todos los organismos de la Administración Nacional. La flexibilización, en este caso, consistiría en la fijación de cuotas a un nivel mayor de agregación que el vigente en el ámbito general, como incentivo a los organismos incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Por ejemplo si las cuotas se fijan por institución, incisos y fuente de financiamiento, en estos casos, las mismas se fijarían en el ámbito de institución y fuente de financiamiento. Otro tipo de flexibilización sería el establecimiento de cuotas de gastos devengados de carácter indicativo. Los ajustes propuestos al actual régimen de programación de la ejecución, implicaría modificar el artículo 34 del Anexo del Decreto 1361/93 – Reglamento No. 3 de la Ley 24.156 y el dictado de una Resolución de la Secretaría de Hacienda que establezca los organismos o programas que tendrán la posibilidad de disponer de un tratamiento diferenciado en esta materia.

La tercera área del sistema presupuestario donde se podrían plantear incentivos se refiere a la **utilización de excedentes presupuestarios**.

Las normas vigentes - excepto en los casos de los Poderes Legislativo y Judicial - establecen que caducan los saldos de créditos presupuestarios no utilizados al cierre del ejercicio presupuestario. De esta manera se trata en forma similar a aquellos organismos que, habiendo sido ineficientes en su gestión, han utilizado la totalidad de los créditos presupuestarios, de aquellos organismos que habiendo sido eficientes en la utilización de recursos y cumplido con las políticas asignadas han logrado ahorros en sus presupuestos. Esta situación desincentiva cualquier política de optimización del uso de recursos. Por un lado, los ahorros presupuestarios obtenidos no pueden ser utilizados por los organismos para lograr un mejoramiento en su equipamiento y/o la posibilidad de destinarlos para incentivos salariales. Por el otro lado, se ven perjudicados en las asignaciones futuras de créditos presupuestarios ya que, como una de las variables tradicionales que se utilizan para la asignación de recursos presupuestarios es el nivel de gastos incurridos en años anteriores, su nivel de asignación será menor en forma relativa a la de aquellos organismos que utilizaron la totalidad de los créditos presupuestarios.

En este caso, el incentivo estaría dado por la posibilidad del uso de los saldos de créditos presupuestarios no utilizados en un ejercicio para ser utilizados en el o los ejercicios siguientes para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados que han cumplido con las políticas, objetivos y metas asignados y comprometidos a instrumentar. La introducción de esta operatoria - que actualmente se utiliza en forma generalizada, solamente para el Poder Legislativo, de acuerdo a lo establecido en la Ley 11672 T.O. por decreto 1110/05 - requiere una modificación del artículo 42 de la Ley 24.156.

En materia de **tesorería** la flexibilidad a otorgarse a los organismos debería estar vinculada a las decisiones de pago de obligaciones contraídas. Actualmente, a pesar de que existen cuotas de pago, las decisiones de pago superiores a \$ 50.000 son decididas por la Tesorería General, de acuerdo a lo que establece el decreto 2662/92. En este caso el incentivo estaría dado por la elevación o eliminación de dicho monto y la consiguiente transferencia de las decisiones a los organismos. Esto no implica la eliminación de los trámites de pago a través de la Cuenta Única del Tesoro, sino una menor intervención de la Tesorería General en las decisiones puntuales de los pagos realizar. Para ello se requiere la revisión del punto 2 del artículo 9 del Decreto antes citado, a efectos de aplicar esta propuesta en aquellos organismos o programas incorporados al régimen de gestión por resultados.

En el sistema de **compras y contrataciones** las mayores flexibilidades que se pueden plantear en los respectivos procesos asumen una complejidad superior a los temas arriba tratados, ya que, por ejemplo, incrementar los montos para aplicar las distintas modalidades de compras (licitación pública, licitación privada, concurso privado, contrataciones directas) puede afectar la transparencia y la equidad, temas básicos y centrales de un sistema de este tipo. Los incentivos en este caso estarían referidos a la promoción y asesoría del respectivo órgano rector, en materia de instrumentación de modernos sistemas de compras y contrataciones en los organismos incluidos en el régimen de gestión orientada a resultados, tales como las compras electrónicas, subastas inversas de bienes de uso común y la garantía por parte de la Tesorería Nacional de cumplir con las fechas de pago acordadas previamente con los proveedores y contratistas

En lo que se refiere a la **administración de recursos humanos** los incentivos organizacionales estarían vinculados a flexibilidades que se podrían acordar en materia de ocupación de vacantes y modificaciones a la respectiva estructura de cargos, sin incrementos, en ambos casos, de los créditos presupuestarios vigentes en el respectivo organismo. Esta flexibilidad debería estar contemplada en las leyes anuales de presupuesto en el artículo que se refiera a la ocupación de cargos vacantes, como una excepción al congelamiento de los mismos en los casos de los organismos o programas que estarán sujetos a este régimen.

Otra área donde se podrían establecer incentivos es el **organizacional**, en aspectos tales como aprobación de estructuras orgánicas y a la simplificación de procedimientos administrativos.

En materia de aprobación de estructuras orgánicas se podrían flexibilizar los trámites de su aprobación, transfiriendo facultades del respectivo órgano rector al

organismo, siempre y cuando ello estuviere vinculado con el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas acordadas. Para ello se requiere modificar el Capítulo VI “Del régimen aplicable a las estructuras organizativas – Régimen General del decreto 1545 de 1994, de manera que sea posible introducir este mecanismo diferenciado.

En lo que se refiere a los procedimientos administrativos – sin desmedro de la necesidad de revisar y simplificar para la generalidad de los organismos la actual Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, el incentivo se refiere a la priorización asignada al organismo incorporado al régimen de gestión orientada a resultados para recibir asistencia técnica en simplificación de procedimientos administrativos.

En síntesis, las flexibilidades organizacionales mencionadas en este punto cubren las diversas áreas y sistemas administrativos y tienen como objetivo transferir facultades, en la administración de medios a quienes son los responsables primarios de producir bienes o prestar servicios, en la medida que logren eficiencia y eficacia en su gestión y cumplan con los resultados a que se han comprometidos.

Es decir, se trata de “premiar” la gestión eficiente y eficaz, evitando trámites y aprobaciones ante los órganos rectores y, a la vez, incentivar el ahorro de recursos ya que, de cumplir con los objetivos y resultados acordados, los organismos no tendrían que acelerar su nivel de gastos al final de cada año para no “perder” recursos. Los recursos sobrantes los podrán destinar a mejorar su infraestructura física y/o la estructura salarial de sus empleados

4.2.2 Incentivos al personal

Estrechamente relacionados con los incentivos organizacionales se encuentran los incentivos a los funcionarios y empleados públicos.

Dichos incentivos deben estar directamente vinculados con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo- programa o contrato por desempeño a que se hayan comprometido y podrían consistir en incentivos materiales, tales como adicionales salariales, premios por productividad, ascenso de categoría escalafonaria, financiamiento de planes de capacitación, financiamiento de actividades recreativas o vacacionales y/o incentivos morales tales como el reconocimiento público de su gestión, premios otorgados por las autoridades políticas, etc.

Lógicamente este tipo de incentivos que se establezcan en los citados acuerdos- programas o contratos por desempeño, tiene que estar respaldado por evaluaciones del grado de cumplimiento de las responsabilidades asumidas. La metodología utilizada en Chile de evaluación de programas por parte de organismos públicos y profesionales evaluadores independientes especializados, es una solución adecuada a efectos de que los incentivos que se otorguen a los gerentes públicos y a su personal se sustenten en indicadores objetivos y verificables.

La experiencia de evaluaciones de personal de regímenes tales como el SINAPA ha demostrado debilidades, originadas, entre otros aspectos, en el alto componente subjetivo que tienen las mismas, a que el evaluador es el superior jerárquico del evaluado y a que no se sustentan en compromisos de cumplimiento de políticas, objetivos y metas previamente acordados.

Este sistema de incentivos debe conciliarse con las disposiciones constitucionales y políticas de empleo público establecidas en el país. La propuesta que se plantea no significa adoptar el modelo neozelandés de contratación de personal público sin estabilidad en el cargo. Ello ha demostrado que, además de los efectos perniciosos sobre la continuidad laboral y la incertidumbre a que están sometidos los empleados públicos, hace perder la “memoria institucional” por la excesiva rotación en los cargos.

La estabilidad debe garantizarse, pero quien demuestre eficiencia y eficacia en su gestión debe hacerse acreedor a incentivos que lo distingan de quien no tiene esos niveles de actuación. El marco jurídico actual (Ley 25164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y Ley 24185 de Convenios Colectivos de Trabajo), así como cláusulas existentes en diversos convenios colectivos de trabajo y en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, constituyen el marco legal idóneo para la definición de criterios de desempeño del personal a incluirse en los acuerdos-programas que se celebren.

5. ROLES DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL

El nuevo modelo de gestión planteado implica, a su vez, una profunda revisión de los criterios tradicionales utilizados por el Poder Legislativo, tanto en la aprobación de los presupuestos como en el análisis y tratamiento de la ejecución periódica presupuestaria y de la Cuenta de Inversión.

En primer lugar, es necesario **modificar el concepto** de que la **aprobación del presupuesto** consiste solamente en un conjunto de autorizaciones máximas para gastar. La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Implica aprobar no sólo los niveles y composición del financiamiento y gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, por tanto, evaluar ex ante el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello es necesario que en las discusiones con motivo de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el viejo y tradicional concepto de aprobar “lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos”. Ello implica que se debería priorizar en el tratamiento legislativo la evaluación de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello definir los niveles de gastos requeridos.

En segundo lugar, es necesario reforzar también la aplicación de la **rendición de cuentas por resultados** en el ámbito del Poder Legislativo. Esto implica que tanto en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten al Congreso Nacional y que están previstos en el artículo 2 de la Ley 24.629 del 22/2/96, como en la Cuenta de Inversión, se priorice la cuantificación y análisis de los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución presupuestaria en aquellos programas o instituciones incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Dichos informes y Cuenta no sólo sirven para evaluar la gestión presupuestaria, sino que son un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, con las características señaladas en el párrafo anterior. En lo que se refiere a la Cuenta de Inversión el artículo 95 de la Ley 24156 prevé que uno de los capítulos de la misma debe incluir informaciones sobre bienes y servicios producidos. Por otro lado el artículo 7 de la Ley 25152 establece que el Jefe de Gabinete de Ministros, conjuntamente con el Ministro de Economía, previo al envío del proyecto de Ley de Presupuesto deben presentar en una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, un informe sobre la Cuenta de Inversión y sobre el estado de ejecución presupuestaria. Esta información debe servir de insumo para el proceso de discusión del proyecto de presupuesto. Como se puede apreciar, se cuenta con el marco legal para que el Congreso Nacional lleve a cabo la evaluación exhaustiva de la ejecución presupuestaria.

En tercer lugar, y a efectos de que sea posible que el Congreso Nacional cumpla este nuevo rol en el análisis de la rendición de cuentas por resultados que le asigna el marco jurídico, es necesario lograr un **proceso de tecnificación en el Poder Legislativo**, incorporando especialistas en las diversas áreas de actuación

del sector público, que apoyen con análisis y evaluaciones de las informaciones recibidas, los resultados programados y los resultados efectivamente alcanzados. Estos especialistas podrán formar parte de los equipos de asesoría de los legisladores o, como es el caso chileno, objeto de contratación para la evaluación de programas específicos. Todo esto no invalida que, en el futuro, como sucede en otros países, se cree una oficina de presupuesto en el ámbito legislativo con personal calificado.

En lo que hace a los órganos de control, es evidente que la instrumentación de una gestión orientada a resultados implica una redefinición de sus roles tradicionales. Si bien deberán continuar con sus tareas de auditoría de estados contables y el control del uso honesto de los recursos públicos, deben apoyar, en el caso de la Sindicatura General de la Nación y las unidades de auditoría interna al Poder Ejecutivo y en el de la Auditoría General de la Nación al Poder Legislativo, en las evaluaciones del impacto de la gestión pública

Para ello dichos organismos deben concentrar sus actividades en la verificación de los bienes y servicios efectivamente producidos por las instituciones públicas, los impactos y resultados alcanzados y la eficiencia lograda en la utilización de los recursos reales y financieros. Es decir, verificar el cumplimiento de los acuerdos-programas celebrados por las instituciones con el Jefe de Gabinete de Ministros.

6. CONCLUSIONES

A manera de síntesis, se pueden extraer dos tipos de conclusiones generales del análisis realizado en este documento: a) las referidas a las técnicas presupuestarias y b) las que se corresponden con los requisitos que, en materia del propio sistema presupuestario y de otros sistemas administrativos plantea la gestión y rendición de cuentas por resultados.

En primer lugar, en materia de técnicas presupuestarias se considera que lo adecuado es la utilización de una combinación de aquellas que posibiliten programar, administrar y rendir cuentas tomando en consideración las relaciones insumo-producto que se requieren para la obtención de resultados. No existe una única técnica que sea autosuficiente para lograr dicho objetivo.

En segundo lugar, si no se produce una profunda revisión de los procesos de administración de recursos reales y financieros, no se logrará transformar el funcionamiento de la administración pública y la gestión y rendición de cuentas por resultados será una simple expresión de deseos y un nuevo intento frustrado de lograr una administración más eficaz y eficiente. Esa transformación debe estar orientada a lograr flexibilidades en la administración de medios para centrar su acción en plantear responsabilidades por la obtención de resultados. Para ello es necesario encarar una revisión del marco legal vigente en lo que se refiere a procesos administrativos y de recursos reales y financieros.

Para que este nuevo modelo de administración sea viable, se requiere que el Poder Legislativo como representante de la comunidad y el o los órganos de control como responsables de velar por la eficacia, eficiencia, transparencia y economicidad de la gestión pública, modifiquen su tradicional intervención en la gestión pública en aspectos vinculados en forma exclusiva con el manejo de los recursos financieros y prioricen el análisis y evaluación del cumplimiento de resultados de dicha gestión.

UNA REFLEXION FINAL. Todas las propuestas presentadas en este documento, cuyo objetivo es el de brindar algunos aportes orientados al logro de una efectiva viabilización de la gestión por resultados, podrán tener una concreción real en la medida que se produzca un cambio fundamental en el comportamiento de los niveles gerenciales y operativos de la administración pública.

Esto significa:

a) Un sustancial modificación de los roles actuales de los órganos rectores de los sistemas administrativos, a efectos de que concentren su gestión en la elaboración de propuestas de políticas, dictado de normas y metodologías y supervisión del cumplimiento de las mismas (centralización normativa) y no a coadministrar en aspectos operativos de responsabilidad de las instituciones.

b) Que dicho traspaso de responsabilidades no sea generalizado, sino que se produzca en aquellos casos donde las instituciones tengan capacidad administrativa instalada para absorber una mayor responsabilidad en la

administración de recursos reales y financieros (descentralización operativa) y hayan cumplido con los resultados comprometidos a alcanzar.

c) Un cambio de actitudes de los funcionarios y empleados públicos donde se privilegie la atención y resolución de los problemas que plantea la sociedad, por sobre el cumplimiento de formalidades intrascendentes.

d) Una revalorización de los funcionarios y empleados públicos, lo que significa que la eficiencia y eficacia en su gestión, conjuntamente con la honestidad en el uso de los recursos públicos, sean los parámetros básicos que se tomen en cuenta para su evaluación.

Si estas condiciones mínimas no se logran, continuaremos contando con una administración lenta, pesada y a espaldas de las necesidades de nuestro pueblo, independientemente de la calidad de los desarrollos técnicos y metodológicos que se diseñen e instrumenten.

BIBLIOGRAFIA

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1999. *La Gestión por Resultados en la ACDI: Guía de Introducción a los Conceptos y Principios*. Obtenido en la Word Wide Web: <http://ACDI-cida.gc.ca>

Bonnefoy, Juan Cristóbal. 2006-*¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina? : La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño*. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 40

Comisión Europea. Oficina de Cooperación.2001. *Manual del Ciclo de Proyectos*. Comisión Europea.

Decreto Nacional No.103/2001. *Aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional*. República Argentina.

Decreto Nacional No.992/001. *Creación de un sistema de administración de unidades ejecutoras de programas*. República Argentina

Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena*. Word Wide Web: <http://www.dipres.cl>

Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. *Notas Técnicas – Obtenido en Diciembre 2004 en la Word Wide Web: http://www.dipres.cl*

Ley 19.549. *Procedimientos Administrativos*. República Argentina

Ley 24.156. *Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. República Argentina.

Ley 25.152. *Administración de los Recursos Públicos*. República Argentina

Makón, Marcos Pedro. 1998. *Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES. Serie: Políticas Presupuestarias y Tributarias.

-----1998. *Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria*. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 20

-----2000. El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. Santo Domingo. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.

-----2002. *Gestión por resultados en Argentina – Lecciones y aprendizajes*. México. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público

-----2003 *Hacia la formulación de un modelo de gestión pública – Análisis crítico*. La Habana. XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público – Junio 2003

Martner, Gonzalo. 1967. *Planificación y Presupuesto por Programas*, México. Editorial Siglo Veintiuno Editores

Matus, Carlos. *Planificación de Situaciones*.1977. Caracas. Libros Alfar

-----*Política, Planificación y Gobierno*. 1987. Washington. Oficina Panamericana de la Salud.

-----*Teoría del Juego Social*. 2000. Caracas Fondo Editorial Altadir

Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor. 1976. *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. 1992. *Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental*. Buenos Aires

----- *El sistema presupuestario público en la Administración Nacional de la República Argentina*. Word Wide Web: <http://capacitación.mecon.gov.ar/manuales.php>.

Mora Quirós, Mario. Responsabilización por el control por resultados. Word Wide Web: <http://unpan.un.org>.

Petrei, Humberto, Ratner Gabriel y Petrei Romeo. 2005. *Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina*. Editorial Buyatti

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Oficina de Evaluación. 2002. *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*.

Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas. Gestión de las Finanzas Públicas 2005. *Marco de referencia para la medición del desempeño*. Banco Mundial.

Pyhr, Peter A. 1977. *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*. México. Editorial Limusa

Rampersad. Hubert. 2003. *Cuadro de mando integral, personal y corporativo. Una revolución en la gestión por resultados*. Madrid. Mc. Graw Hill

Saldivia Alcides. 2002. *El presupuesto Plurianual en Argentina*. World Wide Web: <http://capacitación.mecon.gov.ar/manuales.php>.

Schivndt, Enrique. 1995. *Presupuesto por programas en la administración municipal. Bases teóricas y aplicación práctica*. Editorial Estudios Municipales y de Administración.

Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de la Gestión.
Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público.
Word Wide Web: <http://www.sgp.org.ar>

Vega Susana. 2005. *Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia argentina.* Lima. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público