

Nº 37

asp

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

ISSN 1666-2393

Noviembre 2001

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

Registro de Propiedad Intelectual
en trámite

Nº 37

Noviembre 2001

PRESIDENTE

José Ramón Piñeiro

VICEPRESIDENTE

Marcos Pedro Makón

SECRETARIO

Gerardo Adrián Otero

TESORERO

Ricardo Pedro Dealecsandris

VOCALES TITULARES

Luis Guillermo Babino

Carlos Alberto Rivière

Oscar Cullotta

Eduardo Alfredo Delle Ville

VOCALES SUPLENTE

Alberto Feo

Marisa Lila Alfiz

María Guillermina Rodríguez

Gustavo Daniel Álvarez

REVISOR DE CUENTAS TITULAR

Néstor Luis Fuks

REVISOR DE CUENTAS SUPLENTE

José Luis González

COMISIONES

ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN

María Lidia Parma

PUBLICACIONES Y DIFUSIÓN

Marisa Lila Alfiz

Guillermina Rodríguez

Ruth Sofía Zagalsky

CONVENIOS DE COOPERACIÓN Y

CAPACITACIÓN

Luis Guillermo Babino

ANÁLISIS DE NORMATIVA

Ruth Sofía Zagalsky

RELACIONES PROVINCIALES

Olga Nélide Armano

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

SUMARIO

Editorial..... 3

**Elementos para un mejor Análisis de la
Recaudación Tributaria.**

• *Por Fernando Martín 7*

**Tesis: Instituciones Presupuestarias y
Performance Fiscal**

• *Por Gabriel Esterelles 19*

**El Presupuesto Público y los Modelos de Análisis
y Prescripción de Políticas: El Caso Municipal.**

• *Por Néstor Rozados 75*

**Propuesta de Indicadores para la Evaluación
Presupuestaria del Programa Seguro de
Desempleo.**

• *Por Raúl Marcelo Gaya 93*

El Financiamiento Universitario.

Consideraciones Generales y Tendencias Actuales.

• *Por Mariano Pérez Rojas 109*



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

N°37 - NOVIEMBRE 2001

asap
ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA DE
Y



EDITORIAL

La puesta a disposición de esta edición de la revista institucional de ASAP junto con el Boletín Fiscal Trimestral, coincide con la realización del XV Seminario Nacional de Presupuesto Público en la ciudad de Buenos Aires.

De esta manera cumplimos con el objetivo oportunamente propuesto de publicar dos ediciones al año de la revista y el anexo del Boletín Fiscal trimestral con esa frecuencia.

En esta ocasión la revista se nutre de una serie de artículos cuya importancia y significatividad académica la convierten en una edición de sumo interés para todos aquellos interesados en la temática abordada.

El Lic. Fernando Martín presenta un trabajo donde analiza los elementos de la recaudación tributaria, en especial los factores que participan en la conformación de la recaudación tributaria.

De la Maestría en Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de la Plata, se publica la Tesis del Lic. Gabriel Esterelles sobre "Instituciones Presupuestarias y Performance Fiscal", donde el autor aborda uno de los temas más importantes de la actualidad cual es el caso de las provincias de nuestro país.

El Dr. Néstor Alberto Rozados, Subsecretario de Presupuesto de la Provincia de Río Negro, expone respecto del Presupuesto Participativo. Afirma que el mismo constituye una tecnología que no está en colisión con otras metodologías, sino que es un complemento de las mismas.

En su artículo el Lic. Raúl Marcelo Gaya efectúa una propuesta de indicadores para la evaluación presupuestaria del Programa Seguro de Desempleo, que ejecuta la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Finalmente se publica una tesina desarrollada por Cdr. Mariano Perez Rojas, alumno del Posgrado en Administración Financiera del Sector Público, en la que analiza el financiamiento universitario. En el mismo considera que el problema del financiamiento de la Universidad ha adquirido gran relevancia en las últimas décadas, teniendo en cuenta la profunda transformación del Sistema de Enseñanza Superior.

ELEMENTOS PARA UN MEJOR ANÁLISIS DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

LIC. FERNANDO MARTÍN⁽¹⁾

SUDIRECTOR NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS FISCAL

SECRETARÍA DE INGRESOS PÚBLICOS

MINISTERIO DE ECONOMÍA

En el presente trabajo se analiza el proceso de liquidación e ingreso de los impuestos, en particular, de los factores que participan en la conformación de la recaudación tributaria y que conllevan a que ésta no tenga una relación directa con determinantes básicos como las operaciones o conceptos económicos gravados y la legislación tributaria. Se concluye que esta potencial discrepancia debe ser tenida en cuenta cuando se utilizan los datos de recaudación tributaria como insumos en el análisis de la evolución de la actividad económica, de las tasas de evasión y de la evolución en el tiempo de los propios ingresos tributarios.

Los datos de la recaudación tributaria revisten una especial importancia cuando se analiza la marcha de la economía. Además de su trascendencia a la hora de estudiar las cuentas fiscales, habitualmente son utilizados como indicadores del nivel de la actividad económica y son, también, un componente imprescindible en cualquier intento de determinar el nivel de evasión o incumplimiento tributario.

Para hacer un buen uso de la información sobre recaudación tributaria se requiere tener un completo conocimiento acerca de la conformación de los datos observados, esto es, del proceso en el que se obtienen y de todos los factores que participan en él. Ello permitirá efectuar una correcta lectura del producto final.

El objeto de este trabajo es presentar el conjunto de elementos que conforman el

proceso de la recaudación tributaria. El interés principal está puesto en la explicitación de todos los factores que participan en la generación de los datos de recaudación, información que es de gran utilidad para la realización de análisis completos sobre su evolución y para el establecimiento de correlaciones con los determinantes de la recaudación.

En primer lugar, se presenta una descripción del proceso de liquidación e ingreso de los impuestos. Posteriormente, se precisan las correcciones que es necesario introducir a las series para obtener datos que permitan relacionar la recaudación con sus determinantes. Luego, se efectúa una presentación detallada de la cuestión y, finalmente, se resumen las principales conclusiones a las que se arribó.

Como complemento, se agregan tres anexos en los que se tratan en detalle algunos

1- El autor agradece los comentarios efectuados a versiones preliminares por miembros de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y, en particular, los aportes de Cristina Alvarez, Daniel Hoyos y Guillermo Barris.

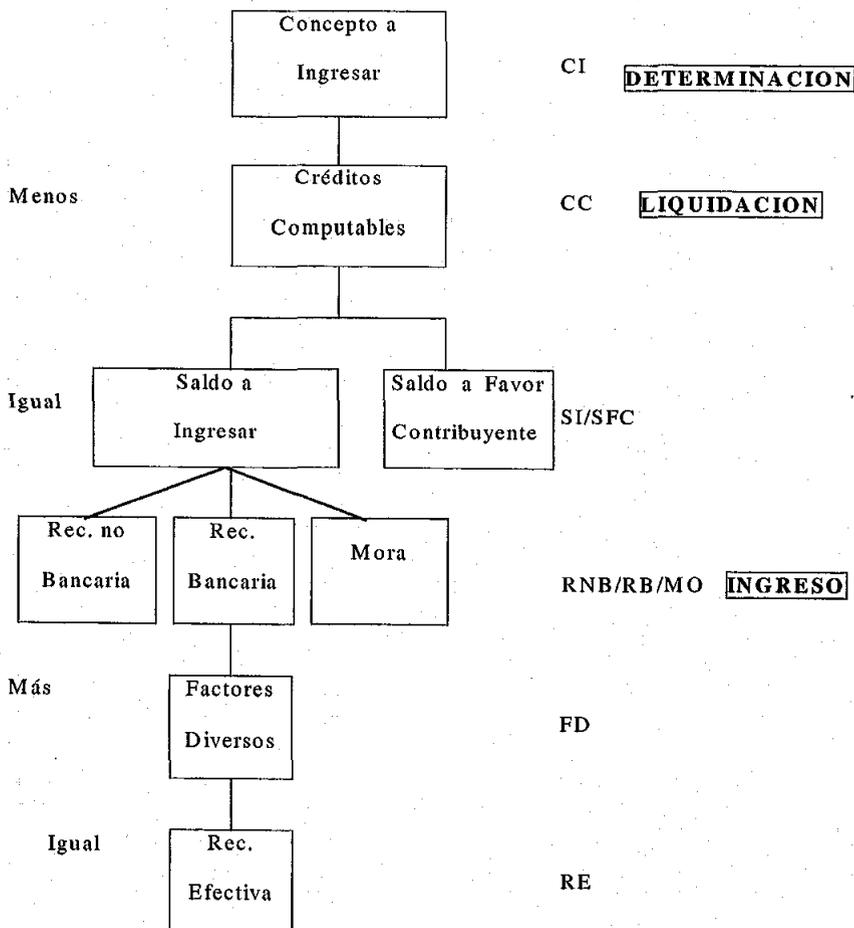


puntos específicos surgidos a lo largo del trabajo.

I - LA LIQUIDACIÓN E INGRESO DE LOS IMPUESTOS

El proceso de liquidación e ingreso de los impuestos puede resumirse, en términos generales, en el siguiente diagrama:

El proceso comienza con la determinación del Concepto a Ingresar (CI). Este puede definirse como la obligación establecida por la legislación tributaria que es **declarada** en un período de tiempo². Se entiende aquí por legislación tributaria a todas las normas que definen Conceptos a Ingresar, sean éstas leyes (que definen bases imponibles, alícuotas, etc), decretos o resoluciones del organismo recaudador (que establezcan, por ejemplo, mecanismos de pago).



2- Algunos CI se ingresan sin la presentación de una declaración jurada. Con el objeto de simplificar, a lo largo del trabajo el término "declarados" incluirá a estos Conceptos.

Los principales CI son el impuesto determinado, los anticipos, las retenciones, las percepciones y los pagos a cuenta.

Luego tiene lugar la liquidación del CI. Esta consiste en el cómputo de créditos de diverso origen a favor de los contribuyentes, a cuenta del total del Concepto. Los principales casos de Créditos Computables (CC) son los anticipos, los pagos a cuenta, las retenciones y percepciones, los saldos a favor de períodos anteriores³ y los créditos que otorgan los regímenes de promoción económica.

La diferencia entre el CI y los CC puede tener signo positivo o negativo. Cuando el CI es mayor que los CC se origina un Saldo a Ingresar (SI) al fisco. En cambio, si los CC son mayores que el CI surge un saldo a favor del contribuyente (SFC), que se podrá aplicar al pago de obligaciones futuras del mismo o de otros impuestos.

Cuando existe Saldo a Ingresar el contribuyente tiene tres alternativas. Puede efectuar el ingreso - para lo cual dispone de dos vías - o puede incurrir en mora. La primera alternativa es el pago de su SI con diversos créditos, que se agrupan con la denominación de Recaudación No Bancaria (RNB). En este concepto se incluyen principalmente bonos de crédito fiscal de varios orígenes y compensaciones por saldos a favor en otros impuestos que abona el contribuyente⁴.

El resto del ingreso se efectúa a través del sistema bancario, ya sea por medio del pago en efectivo o con cheque. Al monto ingresado de esta manera se lo denomina recaudación bancaria (RB).

La diferencia entre el Saldo a Ingresar y la suma de las recaudaciones bancaria y no bancaria es la mora en la que incurrir los contribuyentes por las obligaciones declaradas en el período. Esta definición de mora no incluye la originada en la no presentación de declaraciones juradas, ya que el análisis parte de los CI declarados.

En ausencia de otros elementos la suma de las recaudaciones bancarias por los CI de cada tributo debería coincidir con la recaudación efectiva (RE) que informa el organismo recaudador. Sin embargo, existe un considerable número de factores no relacionados, en general, con los mecanismos de determinación, liquidación e ingreso de los tributos, que llamaremos factores diversos (FD), que dan lugar a una diferencia entre la RE y la RB. Los más habituales de estos factores son los pagos bancarios por conceptos declarados en períodos anteriores⁵, las transferencias entre cuentas bancarias de recaudación efectuadas por el organismo recaudador y los ingresos por los regímenes de facilidades de pago. También se incluyen dentro de FD un conjunto de otros factores, entre los que se destacan los errores de imputación en las cuentas bancarias de recaudación y el registro en los primeros días del período siguiente de pagos efectuados en el corriente.

3- Netos de la utilización realizada desde la última presentación de declaración jurada para el pago de otros impuestos.

4- También se incluye aquí, para los casos en que CI sea una declaración jurada rectificativa, los montos pagados en las declaraciones juradas anteriores.

5- Nótese que hasta aquí sólo han sido considerados los Conceptos a Ingresar declarados durante el período. Ahora se agregan los pagos bancarios efectuados por obligaciones declaradas en períodos previos, que corresponden a cancelaciones de la mora existente al inicio del período corriente.



II - LAS CORRECCIONES A LA RECAUDACION EFECTIVA

Una vez visto el proceso de liquidación e ingreso de los impuestos, se concluye que la recaudación efectiva de un período está compuesta por:

- 1) los Conceptos a Ingresar declarados que se abonan con pagos bancarios, netos de los Créditos Computables y
- 2) un conjunto de factores no relacionados, en general, con los mecanismos de determinación, liquidación e ingreso de los tributos.

Esta composición es la que justifica que, habitualmente, existan diferencias entre la recaudación efectiva y el monto que debe ingresarse en función de lo establecido por la legislación tributaria y de las operaciones o conceptos económicos gravados.

En esta situación, una mejor comprensión de la evolución de la recaudación sólo será posible si se cuenta con series depuradas que permitan asociar los ingresos tributarios con sus variables explicativas o, si la información disponible no lo permite, conociendo las limitaciones de los resultados que se obtengan.

El objetivo de la elaboración de series de recaudación corregida es obtener valores que reflejen lo más aproximadamente posible la evolución de los Conceptos a Ingresar y, por ende, de

sus determinantes: la legislación tributaria y las operaciones o conceptos económicos gravados.

En ese camino, el primer dato que es necesario reconstruir es el del Saldo a Ingresar (SI). Este proporciona la recaudación que se debería obtener en el período en función de los montos de las operaciones económicas gravadas y de la legislación tributaria, tanto en lo que hace a la determinación del Concepto a Ingresar como a su liquidación. Para obtenerlo deben eliminarse de la recaudación efectiva los diversos factores (FD) que nada tienen que ver con los Conceptos a Ingresar y adicionarse los créditos definidos como recaudación no bancaria (RNB) y la mora incurrida en las declaraciones del período (MO).

Finalmente, queda llegar al Concepto a Ingresar (CI), para lo que es necesario eliminar el efecto que el mecanismo de liquidación de los tributos tiene en la recaudación. Para ello debe adicionarse al SI los Créditos Computables (CC) utilizados para el pago del Concepto a Ingresar -tales como anticipos, retenciones, percepciones y saldos a favor del contribuyente de períodos anteriores- y eliminarse el SFC que resulte en el período.

Se obtiene un valor de recaudación que depende exclusivamente de la cuantía de las operaciones o conceptos económicos gravados y de las normas legales que determinan los Conceptos a Ingresar.

LOS LÍMITES DE LAS CORRECCIONES

El recorrido del camino descrito no es, habitualmente, sencillo. La magnitud de la información requerida es tal que en el trayecto probablemente se producirán vacíos informativos, que deberán llenarse a través de la inclusión de hipótesis sustitutivas.

Los principales inconvenientes con lo que nos enfrentaremos serán:

- La calidad de la información disponible. En muchas oportunidades la propia índole de los datos utilizados impedirá tener la certeza de que se están efectuando la totalidad de las correcciones necesarias.

- Otro es la cobertura de la información. En muchos casos no se dispone de datos sobre el universo de contribuyentes, aunque sí de una porción muy significativa del mismo.

- Otro es la carencia de información sobre algunos factores. Es el caso de la desagregación entre pagos en término y atrasos de las recaudaciones bancaria y no bancaria.

- Los cambios en la tasa de evasión no son cuantificables y, en general, quedan incorporados en el Concepto a Ingresar.

- Por último, debe aclararse que en este análisis no se incluyen las correcciones por los cambios legales introducidos en la base imponible y en la alícuota de los tri-

butos, ni las modificaciones en las normas administrativas respecto de la determinación y fecha de vencimiento de las obligaciones. Por ello la serie que se obtenga no estará depurada de cambios legislativos ni de orden administrativo.

■ III - LA RECAUDACIÓN CORREGIDA

En este punto se desarrollarán las fórmulas de las series de recaudación corregida de una manera general. Este es el criterio que necesariamente debe seguirse dadas las incontables peculiaridades que presentan los mecanismos de determinación, liquidación e ingreso de los tributos.

Como ya se dijo, el objetivo de la elaboración de una serie de recaudación corregida es obtener una serie que refleje lo más aproximadamente posible la evolución de los Conceptos a Ingresar y, por ende, de sus determinantes: la legislación tributaria y las operaciones o conceptos económicos gravados. La información disponible, sin embargo, puede limitar el objetivo a la obtención del Saldo a Ingresar (SI), lo que implica que la serie de recaudación corregida también reflejará la evolución de las normas relativas a la liquidación de los tributos.

El diagrama del punto I puede presentarse de la siguiente forma:

$$CI = CC - SFC + RNB + MO - FD + RE \quad (I)$$

De la que se extrae que:

$$RE = CI - CC + SFC - RNB - MO + FD \quad (1')$$

Donde

CI es el Concepto a Ingresar.

CC son los Créditos Computables contra el Concepto a Ingresar.

SFC es el saldo a favor del contribuyente que resulta de la declaración jurada del período.

RNB es la recaudación no bancaria del período.

MO es la mora incurrida en el período (son las altas en el stock de mora).

FD son los factores no relacionados con los mecanismos de determinación, liquidación e ingreso de los tributos.

RE es la recaudación efectiva.

La expresión (1) también puede modificarse de manera que incluya explícitamente a la recaudación bancaria. Para ello debe partirse de que $RE = RB + FD$, donde:

RB es la recaudación bancaria

Entonces (1) puede presentarse como:

$$CI = CC - SFC + RNB + MO + RB \quad (1'')$$

Nótese que esta definición es para cada CI. La agregación de los CI de un mismo impuesto presenta algunas particularidades, por lo que se presenta por separado en el anexo II.

Como se señaló en el punto anterior, el primer objetivo será remontarnos en el diagrama desde la RE hasta el Saldo a Ingresar (SI).

Este concepto está definido como:

$$SI = CI - CC + SFC \quad (2)$$

Por lo tanto, la diferencia entre SI (2) y RE (1') es

$$SI - RE = RNB + MO - FD$$

El Saldo a Ingresar queda definido, a partir de la recaudación efectiva, como:

$$SI = RE + RNB + MO - FD \quad (3)$$

A este valor lo denominaremos **recaudación corregida (RC)**⁷.

Reemplazando FD por sus principales componentes se observan los ajustes efectuados a la recaudación efectiva:

$$RC = RE + RNB + MO - PA - TN - FP - OF = SI \quad (4)$$

Donde

PA son las obligaciones declaradas en otros períodos e ingresadas, a través

7- Si reemplazamos RE - FD por RB, como hicimos para obtener (1''), nos queda: $SI = RB + RNB + MO$

de pagos bancarios, en el actual (son las bajas en el stock de mora).

TN son las transferencias netas del período, definidas como $T_{cr} - T_{de}$, donde T_{cr} son las transferencias que generan un crédito en la cuenta del impuesto (se reciben de otro impuesto y aumentan la recaudación) y T_{de} son las que generan un débito (se envían a otro impuesto y disminuyen la recaudación). Por lo tanto, cuando TN sea positivo el impuesto habrá recibido ingresos en términos netos y cuando sea negativo, los habrá transferido.

FP son los ingresos por los regímenes de facilidades de pago en el período.

OF son los otros factores que afectan la recaudación, tales como errores de imputación, pagos con bonos no incluidos en otra parte y cuestiones diversas relacionadas con el registro de la recaudación.

RC dependerá de la legislación tributaria - en cuanto a la determinación de los CI y a su liquidación - y de las operaciones o conceptos económicos gravados. Es el monto que se recaudaría si no hubiera pagos no bancarios ni morosidad y si no participaran factores no relacionados con las bases tributarias en la conformación de la recaudación efectiva.

Resta ahora avanzar desde el Saldo a Ingresar (SI) hasta el Concepto a ingresar (CI).

Ya se definió en (2) que

$$SI = CI - CC + SFC = R C$$

Por lo tanto

$$CI = SI + CC - SFC = R CT \quad (5)$$

O

$$RCT = RC + CC - SFC \quad (6)$$

Definimos a CI como la **Recaudación Corregida Total (RCT)**. Recordemos que CC son los créditos computables al momento de determinar el Saldo a Ingresar y SFC es el saldo a favor de los contribuyentes que no tienen SI. **La importancia de RCT surge de disponer de un valor que está determinado exclusivamente por la legislación tributaria relativa a la determinación de los CI y por las operaciones o conceptos económicos gravados por los tributos.** Es el monto que se recaudaría si no hubiera créditos a descontar, recaudación no bancaria, cambios en la mora y factores diversos no relacionados con las bases tributarias.

Finalmente, y para especificar otras variables que se encuentran implícitas, es conveniente aclarar que si el contribuyente dispone de un saldo a su favor (SFC) en el impuesto i , puede utilizarlo entre el momento en que se genera y el próximo vencimiento para el pago de otros impuestos. Por ello el SFC del período anterior puede haberse reducido al momento de liquidar la siguiente obligación fiscal en el impuesto i . Esta eventual reducción intervendrá en la definición del SI y de la recaudación efectiva, por lo que es

necesario que se encuentre explícita, lo mismo que la variación de los SFC.

Para ello reemplazamos en (1) CC - SFC por MI - (VSFC+MU)⁸

Donde:

MI son los créditos computables, excluido el SFC del período anterior ya neto del monto utilizado para el pago de otros impuestos.

VSFC es la variación de los saldos a favor del contribuyente definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier utilización para el pago de otra obligación fiscal.

MU es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior utilizado para pagar otros impuestos entre la anterior y la actual declaración.

Por ello (1) puede transformarse en:

$$CI = MI - VSFC - MU + RNB + MO - FD + RE \quad (7)$$

Y (1') puede presentarse como:

$$RE = CI - MI + VSFC + MU - RNB - MO + FD \quad (7')$$

Si la suma VSFC + MU es mayor que cero, el resultado es el monto que los

contribuyentes pagaron en exceso, en términos agregados, por las obligaciones devengadas. En cambio, si esa suma arroja un valor negativo, entonces es el monto que los contribuyentes utilizaron de su saldo a favor para la cancelación de la obligación.

■ IV - CONCLUSIONES

La descripción del proceso de liquidación e ingreso de los impuestos pone de manifiesto todos los factores que participan, además de aquéllos que determinan la obligación impositiva, en la conformación de los datos de recaudación tributaria. La participación de esta diversidad de factores puede provocar que el producto que se obtiene del proceso - la recaudación tributaria - no tenga una relación directa con esos determinantes básicos: las operaciones o conceptos económicos gravados y la legislación tributaria.

Esta potencial discrepancia debe ser tenida en cuenta cuando se utilizan los datos de recaudación tributaria como insumos en el análisis de cuestiones tales como estimaciones de la evolución de la actividad económica y de las tasas de evasión, o cuando se realizan evaluaciones acerca de la evolución en el tiempo de los ingresos tributarios.

Si a ello se le suman los cambios que a menudo se introducen en la legislación tributaria, tanto a nivel de la base imponible y las alícuotas como de los sistemas administrativos de ingreso de los impuestos, queda claro que cuando se utilizan los datos

8- En el Anexo III se demuestra que ambas expresiones son iguales.

de recaudación como insumo de algún análisis económico se deben conocer o efectuar hipótesis sobre los efectos de todos estos factores. De no ser así, se estará suponiendo de hecho que todos ellos se compensan mutuamente o que no son relevantes, supuesto que no parece ser muy realista a la luz de la experiencia que aporta el trabajo cotidiano con la información sobre la recaudación tributaria.

grupos: los que tendrán Saldo a Ingresar (SI) y los que tendrán saldo a su favor (SFC). En el primer caso los Créditos Computables (CC) son menores al CI. En el segundo, son mayores. O sea que:

$$CI - CC = SI - SFC$$

El signo menos de SFC se utiliza para respetar el resultado de la operación, ya que SFC tiene siempre valores positivos (5 en el ejemplo numérico, a pesar de que el resultado de la resta es -5). Si la información de la que se dispone corresponde sólo a CI y SI, se tendrá que la diferencia entre ambos será CC neto de los saldos a favor de los contribuyentes.

ANEXO I EL SALDO A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE (SFC)

La necesidad de introducir en el mecanismo de liquidación de los Conceptos a Ingresar el saldo a favor del contribuyente que surge de la declaración jurada del período se aprecia cuando se comprueba que, a nivel agregado, CI - CC no es igual a SI. Un ejemplo numérico ayuda a clarificar el punto.

$$CI - SI = CC - SFC$$

Debe tenerse presente que SFC es el stock de saldos a favor del contribuyente que surge de la declaración jurada del período, no su variación, y que en CC se incluye el stock de SFC del período anterior, neto de los montos utilizados entre la anterior y la presente declaración.

Concepto	Total contribuyentes	Contrib. con SI	Contrib. con SFC
Ingresar	100	75	25
Créditos Computables	40	10	30
	SI 65	SFC 5	

El origen del problema es que los contribuyentes se dividen en dos

ANEXO II LA AGREGACIÓN DE CONCEPTOS A INGRESAR DE UN MISMO IMPUESTO

Una cuestión que requiere una aclaración es la definición del Concepto

a Ingresar total de un impuesto. El inconveniente que se presenta cuando se suman los CI de un mismo impuesto es el de las duplicaciones de Conceptos. Un ejemplo que habitualmente se verifica es aquél en el que en un mismo período de tiempo se deben abonar, por un lado, un impuesto determinado y, por otro, anticipos o retenciones a cuenta de otro impuesto determinado. La duplicación se produce porque el impuesto determinado está bruto de los anticipos o retenciones ya abonados, no siendo estrictamente necesario para que se produzca la duplicación que los montos de éstos últimos coincidan con los que serán ingresados en el período.

Ocurre, entonces, que cuando se suman los dos CI se agregan anticipos, retenciones y pagos a cuenta en exceso, lo que da lugar a que el CI agregado sea considerablemente superior al impuesto determinado en un período y que su monto no sea de utilidad para el análisis de la recaudación.

En términos algebraicos la cuestión se puede plantear de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} CI_i &= CC_i - SFC_i + SI_i \\ CI_j &= CC_j - SFC_j + SI_j \end{aligned}$$

Donde:

CC son los Créditos Computables contra el Concepto a Ingresar.

SFC es el saldo a favor del contribuyente que resulta de la declaración

jurada del período y

SI es el saldo a ingresar.

El subíndice i representa los anticipos, retenciones y pagos a cuenta abonados en un impuesto y el subíndice j, el impuesto determinado de ese mismo tributo.

De la suma de ambos se obtiene:

$$CI_i + CI_j = \Sigma CI = CC_i - SFC_i + SI_i + CC_j - SFC_j + SI_j$$

Ahora bien, ocurre que :

$$CC_i = PC_i^{t-1} + OCC_i + SFC_i^{t-1}$$

y

$$CC_j = SI_j^{t-1} + OCC_j + SFC_j^{t-1} - MU_j$$

Donde:

PC_i^{t-1} son los pagos a cuenta por los anticipos y retenciones, efectuados en el período anterior.

OCC_i son los (otros) créditos computables contra los anticipos y retenciones, excluido PC_i^{t-1} .

SI_j^{t-1} son los anticipos, retenciones y pagos a cuenta abonados en el período anterior.

OCC_j son los (otros) créditos computables contra el impuesto determinado, excluidos SI_j^{t-1} y $SFC_j^{t-1} - MU_j$; tales como los

créditos por los regímenes de promoción económica.

$SFC_{i,j}^{t-1}$ son los saldos a favor del contribuyente del período anterior y

MU_j es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior utilizado para pagar otros impuestos entre las declaraciones juradas de $t-1$ y t (en general, MU_j no existe).

Nos queda entonces :

$$\Sigma CI = PC_i^{t-1} + OCC_i + SFC_i^{t-1} - SFC_i^t + SI_i + SI_i^{t-1} + OCC_j + SFC_j^{t-1} - MU_j - SFC_j^t + SI_j$$

Reemplazando:

$$SFC_i^{t-1} - SFC_i^t \text{ por } -VSFC_i$$

y

$$SFC_j^{t-1} - MU_j - SFC_j^t \text{ por } -VSFC_j - MU_j$$

Donde:

$VSFC$ es la variación de los saldos a favor del contribuyente definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier utilización para el pago de otros impuestos.

Nos queda:

$$\Sigma CI = PC_i^{t-1} + OCC_i - VSFC_i + SI_i + SI_i^{t-1} + OCC_j - VSFC_j - MU_j + SI_j$$

A los fines de obtener un CI agregado sin duplicaciones se deben eliminar los pagos efectuados el período anterior. Nos queda una definición de CI del impuesto que suma los saldos a ingresar y los restantes créditos computables de todos los CI del impuesto y resta la variación neta de los saldos a favor del contribuyente:

$$\Sigma CI = SI_i + OCC_i - VSFC_i + SI_j + OCC_j - VSFC_j - MU_j$$

ANEXO III

LA EQUIVALENCIA ENTRE $CC - SFC$ Y $MI - (VSFC + MU)$

A los fines de mostrar algunas variables que se encuentran implícitas en el esquema presentado reemplazaremos los conceptos CC y SFC por los de MI , $VSFC$ y MU .

Partimos definiendo que:

$$CC = MI + (SFC_{t-1} - MU)$$

Donde:

CC son los créditos computables contra el concepto a ingresar.

MI son los créditos computables, excluido el SFC del período anterior neto del monto utilizado para el pago de otros impuestos.

SFC_{t-1} es el saldo a favor del

contribuyente del período anterior, antes de cualquier utilización.

MU es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior utilizado para pagar otros impuestos entre las declaraciones juradas de t-1 y t.

Por lo tanto, (SFCt-1 - MU) es el saldo utilizable para el pago del saldo de la declaración jurada del período corriente.

Nos queda entonces que CC - SFC es igual a:

$$CC - SFC = MI + SFC_{t-1} - MU - SFC$$

Y definiendo que $SFC_{t-1} - SFC = -VSFC$

Donde:

VSFC es la variación de los saldos a favor del contribuyente definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier utilización.

Se concluye que:

$$CC - SFC = MI - (VSFC + MU)$$

Expresión que también puede presentarse como:

$$CC - SFC = MI - VSFC - MU$$

TESIS : INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y PERFORMANCE FISCAL.

EL CASO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN LA DÉCADA DE LOS
NOVENTA

LIC. GABRIEL ESTERELLES

GRADUADO DE LA MAESTRIA EN FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA.

En este trabajo de tesis, el autor desarrolla un trabajo de investigación para una muestra de diez provincias argentinas, rescatando la importancia de las variables políticas en la determinación de los resultados fiscales. El relevamiento efectuado sobre la base de distintas variables incorporando aspectos relacionados con los sistemas de administración financiera pública, le permite determinar el impacto, en términos de resultados fiscales, de las reformas implementadas recientemente por parte de algunas administraciones provinciales

I. INTRODUCCIÓN

El saneamiento de las finanzas públicas provinciales es hoy un tema central en la agenda de los principales actores de la política nacional. Desde el Gobierno Nacional, el Congreso, e incluso los Organismos Multilaterales de Crédito se insiste en la necesidad de ordenar el frente fiscal en las provincias argentinas.

Si bien esta preocupación se justifica a raíz de los recientes desequilibrios en el resultado del consolidado provincial, también adquiere matices, si lo que se observa es la disparidad entre provincias en términos de resultados fiscales obtenidos en los

últimos años. Como es sabido, existen provincias con resultados aceptables, otras cuyas performances han sido más bien regulares y algunas que directamente tienen bastante comprometida su situación fiscal a corto y mediano plazo. No obstante, ésta no es una característica propia de la política fiscal subnacional argentina. Este tipo de diferencias se han verificado también entre países de una misma región, entre naciones con similares características económicas y hasta incluso entre los estados de EEUU por poner algunos ejemplos.

Esta gran variedad de performances ha llamado la atención de los economistas, para quienes los factores puramente económicos serían

insuficientes para explicar tales diferencias. En respuesta a ello los trabajos de investigación comenzaron a orientarse hacia el estudio de los factores político institucionales como determinantes de los resultados fiscales, surgiendo así dos ramas dentro de la misma línea de investigación : una que centró la explicación a partir del análisis del sistema político, y otra que lo hizo desde la institucionalidad presupuestaria.

La primera de ellas rescata la importancia de las variables políticas en la determinación de los resultados fiscales. Con este objetivo se hicieron algunas mediciones, las que sugirieron que determinadas variables políticas tales como el tipo de gobierno (gobiernos mayoritarios, minoritarios, o de coalición), la duración del mandato del mismo, los sistemas electorales, etc., son relevantes para explicar la performance fiscal. En este sentido se orientan los trabajos, entre otros, de Grilli, Másciandaro y Tabellini (1991), Alesina y Perotti (1995), Stein, Talvi y Grisanti (1998), y Jones, Sanguinetti y Tommási (1998).

La otra rama concentró su atención en las instituciones presupuestarias, definidas como las reglas y procedimientos bajo las cuales los presupuestos son formulados, aprobados, ejecutados y evaluados. La misma surge con los pioneros trabajos de Alt y Lawry (1991), Von Hagen (1992) y Alesina et. al. (1996) quienes investigaron el impacto que las mismas tenían sobre los resultados fiscales llegando similares conclusiones; esto es, que las instituciones tienen importantes efectos sobre la performance fiscal.

Como metodología de trabajo aquí se adopta esta última línea de investigación para una muestra de 10 provincias argentinas durante la década de los noventa, sobre las que se pudo obtener información detallada acerca de su institucionalidad presupuestaria. Al relevamiento efectuado, si bien se hizo sobre la base de las variables utilizadas en los estudios mencionados, también se le incorporaron aspectos relacionados con los sistemas de administración financiera pública, buscando por esta vía, determinar el impacto en términos de resultados fiscales, de las reformas implementadas recientemente por parte de algunas administraciones provinciales.

La razón de esto último es atribuible al hecho de que resulta imposible concebir al sistema de presupuesto como una unidad de funcionamiento autónoma, dentro de una concepción moderna de administración financiera integrada. Esta visión de integración de los sistemas implica tener presente que, así como el sistema de presupuesto condiciona el normal funcionamiento de los restantes, éstos a su vez condicionan la operatividad del presupuesto lo que significa reconocer por ejemplo la importancia que para la gestión del proceso presupuestario tienen, la disponibilidad de información financiera oportuna y confiable (sistema contable), la información sobre vencimientos de deuda y pagos de intereses, (sistema crédito público) el estado de la caja (sistema de tesorería) la política salarial (sistema de personal), de compras etc.

La estructura de este trabajo es la siguiente: en la sección dos se hace un repaso

del marco teórico revisando los principales postulados en materia de instituciones presupuestarias. En la sección tres se analiza la performance fiscal de las provincias argentinas en esta última década, tanto a nivel consolidado, como a nivel individual. En la sección cuatro se analizan las características que adopta el proceso presupuestario en cada una de las jurisdicciones de la muestra. En la sección cinco se construye un indicador, al que se lo denominó de institucionalidad presupuestaria, el que es correlacionado en la sección seis con el indicador de performance obtenido en la sección tres. Finalmente en la sección siete se presentan las principales conclusiones.

II. EL MARCO TEÓRICO

II -1 EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS COMUNES (COMMON POOL)

El presupuesto gubernamental es una especie de fondo común formado con impuestos cobrados a la comunidad en forma individual, a partir del cual se financian un gran número de actividades que benefician a

determinados grupos de la sociedad. La configuración de este esquema implica que quienes resulten destinatarios de los programas recibirán directamente sus beneficios, mientras su costo se diluirá entre todos sus integrantes.

Esto último los incentivará a captar la mayor cantidad de fondos del presupuesto, vía el apoyo al programa que los beneficia reclamando fondos hasta el punto en que los beneficios recibidos sean iguales a su costo privado.¹ Bajo esta lógica, los docentes reclamarán más fondos para educación, los médicos más fondos para salud, los industriales más subsidios o desgravaciones impositivas, etc., de modo que, de no existir restricciones, el resultado será un exceso de demandas de fondos presupuestarios que irá más allá de lo socialmente óptimo, producto del hecho de que todos reclaman y nadie tiene en cuenta el costo que impone con sus demandas a la sociedad².

Estos ejemplos describen el hecho de que el problema del common pool presupuestario constituye un determinante

1- El que viene dado por la carga impositiva marginal que cada demandante enfrenta como contribuyente, por un peso adicional de gasto.

2- Un ejemplo muy ilustrativo sobre este asunto se expone en Eichengreen, Hausmann y Von Hagen (1997). Los autores invitan a considerar el caso de un cliente en un restaurante. " El menú ofrece dos platos: pollo por \$ 10 y langosta por \$ 50. Un persona que cene una sola vez tal vez pida pollo, puesto que puede no creer que la langosta valga los \$ 40 adicionales. Pero imaginemos el caso de la misma persona quien concurre a la cena con nueve acompañantes. En este caso, si prevé que los demás pidan pollo, la opción pasa a ser pedir pollo por \$ 10 o langosta por \$ 14 ($(9 \times 10 + 50) / 10$). A ese precio relativo pide langosta. Si los demás por el contrario piden langosta, el también puede pedir langosta por \$ 50 o pollo por \$ 46. A ese precio relativo también pide langosta. En consecuencia sea lo que fuere lo que pidan sus compañeros pedirá langosta si la decisión se adopta en un contexto colectivo, en tanto que habría pedido pollo si hubiera elegido en forma independiente.. ". El ejemplo resulta por demás ilustrativo a los efectos de resaltar el problema de financiar bienes públicos con recursos comunes.

clave de la irresponsabilidad fiscal. En consecuencia la hipótesis de trabajo se centrará en demostrar que dicho problema puede ser aplacado o exacerbado, en función del set de arreglos institucionales que se adopten en las diferentes etapas del presupuesto.

Por ello en esta sección se realizará un análisis conceptual de dicho set institucional repasándose aspectos de la teoría normativa relacionados con la institucionalidad presupuestaria y su impacto sobre la performance fiscal. En primer término se discuten las reglas numéricas o macrofiscales que restringen los agregados fiscales. Luego se analizan reglas de procedimiento, las cuales establecen el marco institucional bajo el cual se toman decisiones a lo largo de todo el proceso presupuestario. Finalmente se abordará una variable, no explorada hasta el momento como explicativa de la situación fiscal, relacionada con el grado de avance de la administración financiera pública en lo que respecta a los sistemas de información y de gestión.

II -2 REGLAS NUMÉRICAS

Las reglas numéricas actúan como restricciones permanentes de todo el proceso presupuestario (formulación, aprobación y ejecución). Dichas restricciones se definen en términos de techos a una serie de indicadores fiscales globales con la particularidad de que, independientemente del instrumento legal (norma constitucional, ley o directriz de política), se las concibe como un compromiso

creíble de política fiscal sustentable a largo plazo.

Estas reglas suelen ser de dos tipos: límites al déficit anual o plurianual (leyes de presupuesto balanceado, leyes de solvencia fiscal, etc.) o límites a los déficit acumulados (o stock de deuda). En la práctica, las mismas pueden contar o no con cláusulas de escape (reglas contingentes) de modo que, dependiendo del tipo de restricción que se imponga y de las cláusulas que se adopten pueden ser más o menos exigentes.

La experiencia internacional indica que a nivel subnacional el país con mayor trayectoria en términos de este tipo de reglas es sin duda EEUU donde de los 50 estados, 49 cuentan con Leyes de Presupuesto Balanceado (LPB) siendo la excepción el estado de Vermont. También en Canadá, varias provincias las han adoptado desde 1993, aunque con distinto grado de exigencia. Por ejemplo Saskatchewan y Nueva Scotia solo exigen un presupuesto balanceado ex ante, mientras que en Alberta y Manitoba la exigencia es de tipo ex post, lo que significa que es la ejecución presupuestaria la que debe mostrar un equilibrio entre ingresos y gastos. Asimismo con la excepción de Yukón todas tienen alguna cláusula de escape.

En Argentina, a partir de la sanción, por parte del Congreso Nacional, de la Ley de Solvencia Fiscal en Agosto de 1999 se estipularon importantes metas cuantitativas de reducción del déficit presupuestario de la Administración Nacional, obligando a establecer a partir del año 2003 un resultado

financiero equilibrado³. Posteriormente el espíritu de dicha ley ha sido replicado mediante sendas leyes provinciales en Salta, Misiones, Catamarca, San Luis, Tucumán y Formosa.

Varios estudios han confirmado la efectividad de las reglas sobre la performance fiscal. Bohn e Inman (1995), entre otros, exploraron los efectos de las mismas sobre una muestra de 47 estados norteamericanos a lo largo de 32 años. De este estudio se desprenden conclusiones interesantes tales como que las reglas fiscales que restringen la "ejecución presupuestaria" reducen el déficit en aproximadamente 100 dólares per capita. Por el contrario reglas débiles como por ejemplo aquellas que limitan la "formulación presupuestaria" no tienen impacto. En Canadá, si bien la experiencia es muy reciente como para juzgar los resultados en forma definitiva, se puede observar que efectivamente el déficit a nivel subnacional ha disminuido en forma considerable⁴. Por último, en Argentina dado que su aplicación es muy reciente tanto a nivel nacional como provincial, todavía no se han visto resultados concretos, aunque es de esperar que los efectos de este tipo de reglas comiencen a observarse en los próximos ejercicios presupuestarios.

Finalmente resta considerar la factibilidad y conveniencia de adoptar este tipo de instrumentos, habida cuenta de los costos

y beneficios derivados de la aplicación de tales restricciones. Por un lado la política fiscal óptima, tal como lo sugiere el análisis clásico, enfatiza la discrecionalidad como el instrumento que permite arribar a niveles de gasto y endeudamiento óptimos. Pero como se ha señalado en la discusión sobre el problema de los recursos comunes, la discrecionalidad suele dar lugar a abusos. Grupos de presión organizados, ejercerán su influencia en favor de programas adicionales que los beneficien. En épocas electorales, los gobernantes direccionarán el gasto hacia niveles ineficientes con relación a incrementar sus posibilidades de ser reelectos. Y peor aún, ante la perspectiva cierta de perder las elecciones, gobiernos partidistas trataran de incrementar los compromisos de gasto a los efectos de elevar la deuda y de esa forma atar de manos al próximo gobierno. Por ello dada la imposibilidad cierta de comprometerse con políticas óptimas, las reglas constituyen una alternativa válida para garantizar la credibilidad de la política gubernamental a lo largo del tiempo y reducir por esta vía la influencia de las actitudes políticas cortoplacistas que dan lugar al sesgo hacia el déficit.

II- 3 REGLAS DE PROCEDIMIENTO

II - 3 - 1 EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

3 - Las metas establecidas por la Ley de Solvencia Fiscal, han sido recientemente modificadas por la Ley de Presupuesto 2001.

4 - Sobre este caso se recomienda ver J. Millar "The effects of budget rules on fiscal performance and macroeconomic stabilization". Bank of Canada, Working Paper 97-15

Desde el inicio mismo del proceso en la etapa de formulación, el presupuesto involucra una multitud de negociaciones entre distintos actores económicos con intereses diversos. Estas negociaciones continúan en la etapa de aprobación y persisten aún durante la ejecución a medida que situaciones no previstas van apareciendo y modificando el marco bajo el cual fueron proyectadas las estimaciones iniciales. Por esto se hace necesario investigar las instituciones presupuestarias que prevalecen en cada etapa con el objeto de analizar con más detenimiento los efectos que cada una de ellas tienen sobre los agregados fiscales. A continuación se detallan los aspectos más significativos de dichas instituciones en cada una de estas etapas.

ETAPA DE FORMULACIÓN

En la etapa de formulación, sobresalen las relaciones de poder entre los distintos miembros del gabinete del Poder Ejecutivo, por ser éste quien generalmente tiene la facultad de formular el presupuesto. Alesina et al (1996) distinguen entre instituciones presupuestarias jerarquizadas y colegiadas, donde las primeras son aquellas que atribuyen un rol predominante al ministro de economía o de finanzas, respecto de sus pares de línea a la hora de discutir cuestiones de índole presupuestaria. Por oposición las instituciones colegiadas resaltan el consenso entre todos los ministros.

En dicho trabajo se sostiene que instituciones presupuestarias jerarquizadas

en la formulación presupuestaria tienen un mejor impacto sobre la performance fiscal agregada, al privilegiar los incentivos de aquellos agentes que mejor internalizan la restricción presupuestaria agregada.

La razón de esto último se atribuye al hecho de que la cartera de hacienda es la que carga con la responsabilidad de la estabilidad macroeconómica y el equilibrio financiero de la gestión de gobierno. En cambio la gestión de los ministros de línea no está usualmente tan ligada a estas cuestiones, sino más bien con relación a la respuesta que puedan dar a los grupos de interés favorecidos con los programas presupuestarios de su ministerio.

ETAPA DE APROBACIÓN

La misma línea de argumentación es adoptada al analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo (PE) y el Poder Legislativo (PL) en la fase parlamentaria del presupuesto. Instituciones presupuestarias jerarquizadas serán aquellas que limiten las prerrogativas de la Legislatura para realizar modificaciones al proyecto enviado por el PE. El argumento aquí es similar al expuesto en el caso anterior, ya que generalmente es el PE quien responde ante la totalidad de los electores por desequilibrios financieros ocurridos durante su gestión. Por el contrario los legisladores no suelen estar tan expuestos, lo que los hace más permeables a absorber presiones por demandas de gastos focalizados, tal como se argumenta desde

la literatura de *Political Economy*⁵. En concreto se aduce allí que los legisladores al representar a votantes geográficamente delimitados estarán dispuestos a financiar todo tipo de proyectos⁶ siempre que los beneficios se concentren localmente y su costo se distribuya entre la totalidad del electorado nacional.

Varios estudios han testeado empíricamente estas hipótesis llegando, en la mayoría de los casos, a conclusiones similares. Von Hagen y Harden (1994) al analizar los efectos de las reglas de procedimientos para los países europeos encuentran que instituciones más jerarquizadas, junto a reglas fiscales que limiten déficit, procedimientos pro transparencia y presupuestos plurianuales tienen un efecto positivo sobre la performance fiscal. Alesina et al (1996) hacen lo mismo para países de América Latina y encuentran que procedimientos más jerarquizados están asociados a menores déficit primarios. También Sanguinetti - Tommasi estudian el tema para las provincias argentinas llegando a similares conclusiones⁷.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Una vez aprobado el presupuesto por parte del Poder Legislativo, el proceso continúa con la coordinación de la ejecución presupuestaria la cual implica un proceso de programación de la distribución de recursos reales y financieros a los

efectos de cumplir con el plan de gobierno para el ejercicio considerado.

Los instrumentos básicos que se utilizan en esta etapa son :

- La programación física y financiera de la ejecución (programación de la ejecución)
- Las modificaciones pre-supuestarias.

La programación física y financiera del presupuesto consiste en distribución temporal de la producción de bienes y servicios que el Estado ofrecerá a la sociedad en cada uno de los subperíodos y los respectivos créditos presupuestarios para financiarlos.

La importancia de este instrumento radica en la necesidad de ajustar la autorización de gastos a las disponibilidades temporales de recursos. Por ello, para que la tarea de programación resulte en un elemento útil de política, deben cumplirse dos condiciones: a) una correcta proyección del flujo de recursos presupuestados que irán ingresando a las arcas del estado a lo largo del año y b) el efectivo cumplimiento de la misma, en términos de los compromisos de gastos, por parte de los distintos organismos estatales.

Con relación a esto último, el incumplimiento suele ser un problema

5 - Sobre este punto ver Weingast, Shepsle y Johnsen (1981).

6 - Esta es la traducción que ha sido asignada al término "pork barrel project".

7 - M. Tommasi y P. Sanguinetti (1997); "Los determinantes económicos e institucionales de los déficits en los presupuestos provinciales : Argentina 1983-1996". Mimeo. Maestría en Finanzas Públicas. UNLP.

recurrente en las administraciones provinciales, en la medida que dicho instrumento no esté validado por la legislación. Por el contrario, en el caso nacional, el artículo 34 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional especifica claramente la obligatoriedad, para todas jurisdicciones y entidades integrantes del Gobierno Nacional, de cumplir con la programación de la ejecución.

Las modificaciones presupuestarias por su parte son variaciones al crédito aprobado por Ley de Presupuesto. Las mismas se originan por sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos al momento de su formulación⁸, o por subestimación de la proyección original de recursos a recaudar. De esta manera y dada la discrecionalidad que este instrumento otorga al PE, debe destacarse que si bien el mismo resulta útil en cuanto a su función de paliativo para situaciones no previstas, también puede convertirse en un instrumento delicado en la medida que se haga un uso irresponsable del mismo. Si esto último ocurre, el presupuesto sancionado al inicio del proceso presupuestario puede quedar completamente desvirtuado.

Por ello debe encontrarse un adecuado equilibrio entre la necesidad por un lado de no obstruir la gestión presupuestaria, con un

exceso normativo que obligue al PE a pedir autorización al PL por cuestiones menores, y garantizar por otro, la separación de poderes propia de todo estado democrático. Al respecto no existe un modelo generalmente aceptado y utilizado. Por ejemplo en América Latina algunos países son muy rígidos en el sentido de que el PE tiene pocas facultades en materia de modificaciones presupuestarias, mientras que otros otorgan mayor poder discrecional al PE.

Argentina en este sentido se ubica en una situación intermedia, en la que las grandes decisiones quedan en manos del Congreso (aumentos en el monto total del presupuesto, nivel de endeudamiento, etc.) mientras que las modificaciones menores quedan en el ámbito del Poder Ejecutivo⁹. En términos generales, esto último se replica a nivel de la mayoría de los gobiernos provinciales.

EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Un aspecto básico y esencial para la reforma del proceso presupuestario consiste en la incorporación de mecanismos de evaluación que posibiliten seguir de cerca la ejecución presupuestaria, tanto para adoptar las correcciones necesarias en el momento oportuno como para retroalimentar la programación de ejercicios futuros (M. Makon).

8- Aquí corresponde aclarar que no necesariamente todas las modificaciones presupuestarias tienen su origen en errores de proyección al momento de formular el presupuesto. Situaciones imposibles de prever tales como emergencias de todo tipo y hasta incluso cambios de política en la etapa de ejecución del presupuesto pueden originar modificaciones presupuestarias.

9- La delimitación de funciones también se da al interior del ejecutivo quedando determinadas modificaciones (cambios de partidas, de categorías de programas, créditos entre jurisdicciones, etc.) a cargo del titular del PE y otras a cargo de los ministros del gabinete (cambios al interior de partidas principales, modificaciones en la estructura de cargos, etc.)

Esto último implica la adopción de la evaluación presupuestaria como técnica destinada a medir resultados, comparar los mismos con lo programado, analizar los desvíos y proponer acciones correctivas, con el objeto de contribuir a que la producción pública de bienes y servicios se realice en la forma más eficaz y eficiente posible.

Para poder llevar a cabo este cierre del proceso presupuestario resulta indispensable la existencia de un sistema de información que genere dos tipos de datos: i) financieros, que surgen de los registros contables y ii) físicos, generados por las propias unidades ejecutoras de programas. Con dicha información se estará en condiciones de relacionar variables físicas y financieras que permitirán medir la eficiencia y la eficacia en la gestión de los organismos públicos.

Por último en nuestro país dicha técnica ha sido formalmente introducida en el proceso presupuestario a partir de la sanción de la ley 24.156, cuyo artículo 44 establece que la Oficina Nacional de Presupuesto debe evaluar la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional tanto en forma periódica como al cierre del mismo. El artículo 45 a su vez dispone que el órgano mencionado debe realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos, interpretar las variaciones respecto de lo programado y tratar de determinar las causas informando de ello a las autoridades superiores y los organismos afectados. Por último la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal ha profundizado la técnica de evaluación al propiciar la implementación de "Acuerdos

Programa" con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, los que otorgan a los gerentes públicos cierta flexibilidad en el manejo de sus recursos a cambio de mejores resultados en la gestión.

II - 3 - 2 LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

Tal como se mencionó en la introducción de este capítulo, no es posible estudiar al sistema de presupuesto sin considerar el resto de los sistemas de administración financiera dadas las relaciones de condicionamientos existentes entre los mismos. El hecho de que la información proveniente del resto de los sistemas constituya un insumo básico que alimenta al presupuesto y viceversa obliga como mínimo a analizar las características y el grado de desarrollo de la administración financiera pública así como cada uno de sus sistemas componentes.

En tal sentido vale recordar que el modelo prevalente hasta finales de los años ochenta visualizaba a la administración financiera conformada por compartimientos estancos, donde cada sistema operaba en forma autónoma, orientándose a satisfacer los objetivos particulares de cada área y sin prever que la información generada debía ser compartida por el resto de las áreas de la organización. Naturalmente, tal concepción generó problemas insolubles que se hicieron cada vez más evidentes a medida que el Estado fue incorporando nuevas funciones, aumentando de tamaño y por ende haciéndose más complejo.

Dichos problemas consistieron por un lado, en la falta de oportunidad y confiabilidad de la información financiera que hizo más dificultosa la gestión gubernamental de la coyuntura, especialmente en lo que respecta al seguimiento de la ejecución presupuestaria, las posiciones financieras de la tesorería, el manejo de la deuda, etc. Por otro generó un inconveniente adicional al incentivar la formación de centros de poder basados en la tenencia de información¹⁰.

Como consecuencia de ello, primero la Nación y luego algunas provincias han desarrollado en los últimos años importantes procesos de reforma en sus administraciones financieras públicas. El objetivo de estas reformas no sólo ha sido el de garantizar la disponibilidad de información oportuna y confiable para la toma de decisiones sino que propician además un nuevo modelo de gestión donde prevalecen los conceptos de eficiencia y eficacia por sobre las prácticas formales y burocráticas. Ello naturalmente involucra un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos en pos de alcanzar una gestión pública transparente y eficiente.

A continuación se describen los conceptos centrales que guiaron el espíritu de las reformas encaradas en la administración financiera dejando en claro, en primer término, la concepción metodológica de la que parte el análisis. Siguiendo a Makon (Ilpes 1999) existen tres visiones de lo que se entiende por administración financiera :

- La primera considera al sistema de tesorería como su eje central, de modo que bajo esta visión la reforma implica en realidad una profunda transformación de dicho sistema.

- La segunda visión considera que el eje del sistema es el sistema contable, el cual permite disponer de información oportuna y confiable para la toma de decisiones. En otras palabras, bajo esta concepción, la reforma en la administración financiera pasa por adecuar el sistema contable.

- La tercer visión comprende a las otras dos y parte del concepto de que la administración financiera esta conformada por un conjunto de sistemas interrelacionados, sin preeminencias de unos sobre otros. Esta última es la que se adopta en este apartado.

La adopción de esta visión amplia conlleva a su vez, desde un punto de vista metodológico, la utilización de la teoría de sistemas en lo que se refiere a los siguientes aspectos conceptuales: i) interrelación de sistemas y ii) centralización normativa y descentralización operativa.

La interrelación de sistemas implica visualizar la administración financiera como conformada por un conjunto de sistemas, donde cada uno cuenta con objetivos propios y elementos conceptuales particulares pero a su vez debe interactuar con los demás. Esto último obliga a definir ex ante, y en forma normativa y operacional, los puntos de contacto entre los mismos.

El segundo aspecto aplicable al modelo de reforma pública enfatiza los criterios de centralización normativa y descentralización operativa. En este sentido se prevé la existencia de órganos centrales a nivel de cada uno de los sistemas, responsables de la dirección de los mismos, y unidades administrativas periféricas con relaciones funcionales con los primeros. Así mientras los órganos centrales asumen la responsabilidad de la elaboración de las normas, los procedimientos y el control del sistema, las unidades administrativas existentes en cada una de las instituciones públicas provinciales son las encargadas de su ejecución. Finalmente el funcionamiento de la administración financiera requiere de una conducción centralizada a través de un órgano coordinador que garantice que los desarrollos conceptuales y metodológicos no se vean desvirtuados en la práctica.

El análisis en particular acerca de cada uno de los sistemas integrantes de la administración financiera, (presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y los sistemas de apoyo: personal, compras y contrataciones y administración de bienes) es desarrollado en el ANEXO 1 donde se detallan aspectos particulares y operativos de cada uno de los sistemas mencionados.

III. LA PERFORMANCE FISCAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Este capítulo se destina a relevar el desempeño fiscal de las provincias argentinas en el período 1991 - 1999, a partir del análisis de la evolución de ingresos, gastos y resultados. El objetivo central será cuantificar dicho desempeño construyendo un indicador de performance, a los efectos de verificar si existe alguna relación con la institucionalidad presupuestaria provincial vigente a lo largo del período.

III - 1 RECURSOS

III - 1 - 1 EVOLUCIÓN

Desde el inicio mismo del plan de convertibilidad en el año 1991, los recursos provinciales totales, entendidos como la sumatoria de recursos corrientes más los de capital, han observado una fuerte recuperación respecto a años anteriores incrementándose en 17.498 millones entre los años 1991 y 1999 lo que implica una suba de aproximadamente 114%. Dado que, tal como se muestra en Tabla 1, dicho incremento es explicado en un 94% por los recursos corrientes, lo que resta de este apartado estará dedicado exclusivamente al estudio de su evolución.

Tabla 1

-EN MILLONES DE PESOS-

	1991	1999	Incremento 91-99
<i>Recursos Corrientes</i>	14,530,072	31,073,320	16,543,248
<i>Recursos de Capital</i>	216,322	1,171,959	955,637
<i>Recursos Totales</i>	14,746,394	32,245,279	17,498,885

Fuente: Dirección Nacional de Coord. Fiscal con las Provincias.



Como es sabido los ingresos o recursos corrientes son susceptibles de ser clasificados según su origen en : i) de origen provincial, los cuales son directamente recaudados por las provincias y ii) de origen nacional, dado que en virtud de potestades delegadas a la Nación esta centraliza el cobro de una serie de tributos que luego transfiere a las provincias de acuerdo a normas y acuerdos preestablecidos. Entre estos últimos se encuentran (por mencionar solo los más importantes) la coparticipación federal de impuestos, las transferencias por servicios tanto educativos como de salud, el fondo compensador de desequilibrios fiscales, las regalías y los recursos afectados a obras públicas tales como FONAVI, FEDEI y coparticipación vial.

Los datos de Tabla 2 muestran que aún cuando el fuerte crecimiento mencionado ha sido producto de un incremento en ambos tipos de recursos, es posible detectar una performance superior en los recursos de origen provincial, ya que mientras que en el período 91 -99 estos se incrementaron en un 135 %, los de origen nacional, sin considerar transferencias corrientes (las cuales contienen principalmente ATN y Aportes No Reintegrables para Financiar Erogaciones

Corrientes) lo hicieron en un 93%. Es más, aún si se incluyen estas transferencias el crecimiento alcanza el orden del 101% estando todavía por debajo de la performance de los tributos directamente recaudados por las provincias.

Esta mejor performance de los recursos de origen provincial tiene que ver con la particular situación del punto de partida en el año 1991, caracterizado por una alta inestabilidad macroeconómica y un elevado grado de incumplimiento de los contribuyentes provinciales. Por ello la aparición del plan de convertibilidad, y la consecuente mejora observada en la actividad económica derivada de la estabilidad de precios, permitió que la recaudación tributaria provincial se recupere rápidamente motorizada por un impuesto de alta elasticidad ingreso como es Ingresos Brutos y favorecida además por las reformas encaradas por las administraciones tributarias provinciales las que hicieron más efectivo al aparato recaudador provincial.

III - 1- 2 EL COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS EN EL CICLO

Analizando el período 91 - 99 se

Tabla 2

-EN MILLONES DE PESOS-

	1991	1999	En %
<i>Rec Corrientes de Orig. Provincial</i>	5,408,258	12,704,204	135%
<i>Rec Corrientes de Orig. Nacional</i>	9,121,814	18,369,115	101%
<i>Rec Corrientes de Orig. Nacional (Sin Tr.Ctcs)</i>	8,890,627	17,201,896	93%

Fuente : Dcción Nacional de Coord. Fiscal con las Provincias

destacan dos aspectos : por un lado el notable crecimiento de los recursos ya comentado. Por otro el comportamiento cíclico de dicho crecimiento. Con el objeto de mostrar esto último se presenta el Gráfico 1 en el que se resumen las tasas de crecimiento anuales para los recursos de origen provincial y nacional.

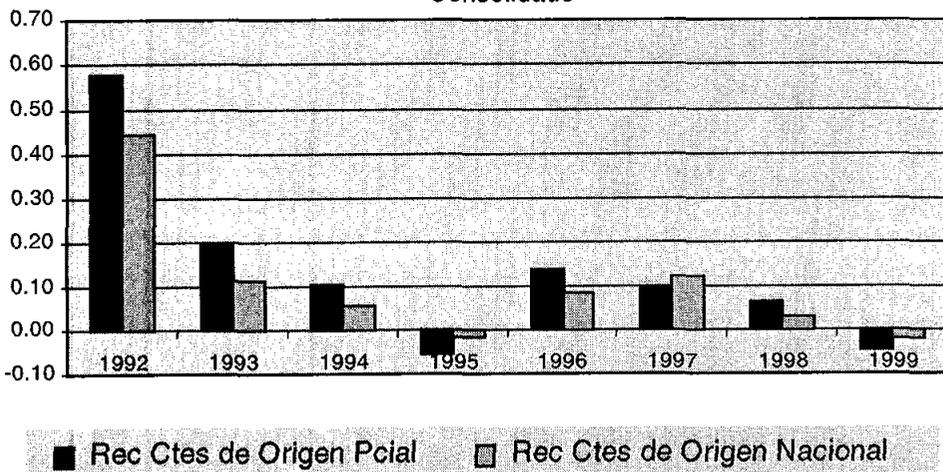
En el gráfico N° 1 se puede observar, el fuerte crecimiento ocurrido en los años 92-94 inducido, como ya se mencionó, por el éxito del plan de convertibilidad y la mejora en la administración tributaria, la caída en el año 1995 derivada de la crisis del Tequila, la recuperación iniciada a mediados del 96 con auge en el 97¹¹ y la desaceleración del crecimiento en el año 98 como producto del avencimiento de las crisis en el sudeste asiático,

el default de Rusia y las expectativas acerca de la probable devaluación del principal socio del Mercosur. Finalmente puede observarse la crisis desatada en plenitud en el año 99 producto de lo mencionado anteriormente agravada a su vez, por la incertidumbre derivada del año electoral.

Puede concluirse entonces que la volatilidad en los recursos ha sido una constante a lo largo de la década de los noventa. Esto último significa que si bien la recaudación provincial ha verificado un crecimiento, éste se ha producido en forma cíclica debido principalmente a i) la alta exposición de la economía nacional a shocks externos que provocan fluctuaciones en los flujos de capital y/o variaciones en los términos de intercambio, ii) la prociclicidad

Gráfico N° 1

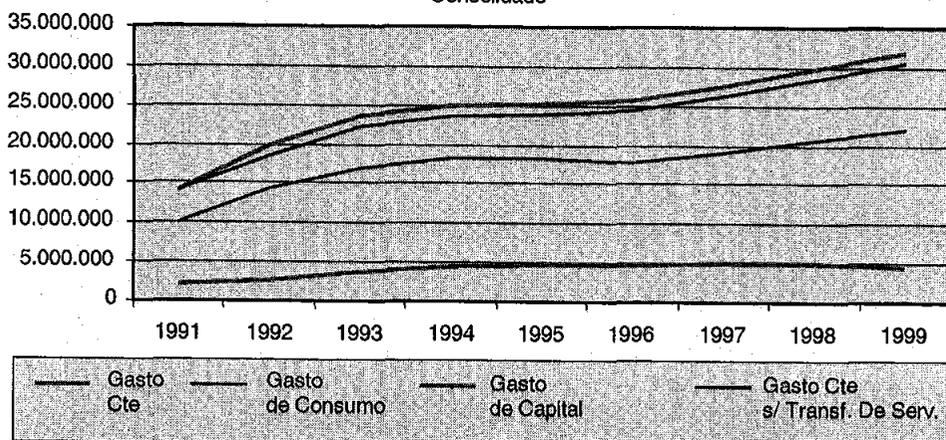
Recursos Provinciales- Tasas de Crecimiento 1991-1999
Consolidado



11 - Acompañado de algunas privatizaciones, en particular la de la empresa de energía eléctrica de la Provincia de Buenos Aires (ESEBA) por 1.250 millones

Gráfico N° 2

Gasto Provincial 1991-1999
Consolidado



del sistema de transferencias gubernamentales derivada del régimen de coparticipación y iii) la alta elasticidad ingreso de la principal fuente de recursos propios (ingresos brutos).¹²

III - 2 GASTO PROVINCIAL

Contra la mejora observada en los recursos, las provincias respondieron aumentando significativamente los gastos y en particular el gasto corriente. Este último registró un incremento del 123 % en términos nominales entre 1991 y 1999, producto de políticas fiscales expansivas incentivadas por

la disponibilidad de fondos y de mayores compromisos de gasto por parte de los gobiernos subnacionales derivados de la transferencia de servicios educativos, de salud, y algunos programas asistenciales, desde la nación a las provincias.¹³

Un segundo aspecto a señalar tiene que ver con las consecuencias de las políticas de "stop and go", más precisamente con las decisiones tomadas en el auge del ciclo. Como se acaba de mencionar, toda vez que existen recursos adicionales, la restricción presupuestaria se diluye y finalmente el gasto se incrementa

12 - Este tercer factor opera con gran incidencia en aquellas jurisdicciones con alto porcentaje de recaudación propia dado que en la práctica la recaudación provincial de impuestos es más elástica a cambios en el ingreso que las transferencias nacionales

13 - Vale recordar que entre 1991 y 1992 se inició la transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias, la que fue estimada por el gobierno nacional en el Presupuesto General de 1992 en \$ 1.213 millones, cifra que no necesariamente coincide con el verdadero costo de los servicios transferidos Ver CECE 1996 y PNUD Arg/93/009, Documento de Trabajo N° 13 (1996) Mrio de Economía de la Pcia. de Buenos Aires.

en respuesta al incremento temporal.

Esto último generó un segundo inconveniente derivado del tipo de gasto efectuado durante el auge y su relación con la inflexibilidad del presupuesto. Como surge del Gráfico 2, la respuesta a la mayor disponibilidad de recursos la da el gasto corriente, y dentro de éste, en gran parte el gasto de consumo¹⁴ lo que eleva por esta vía la rigidez presupuestaria.

El análisis de la composición del presupuesto confirma las consecuencias del mantenimiento de este tipo de estrategias a lo largo del tiempo. Mientras que en el año 1991 el 86% del gasto total correspondió a gasto corriente, en 1999 dicho porcentaje se elevó al 88% del gasto total. Dicho de otra manera, se verifica una leve pero mayor participación del rubro corriente en el gasto total, lo que implica que una gran proporción del incremento en el gasto ha sido destinado a dicho rubro.

A su vez la estructura del gasto corriente se modificó parcialmente, ya que mientras que en el año 1991 el gasto de consumo se llevaba el 73% del gasto corriente, en el año 1999 dicho porcentaje se ubicó en el 70%. Esto significa que en realidad, buena parte del incremento del gasto total ha sido absorbido por el gasto en consumo, y más precisamente por el gasto en personal con un aumento de 114% entre puntas del período. De todas maneras no debe

dejar de tenerse presente que los servicios transferidos desde la nación a las provincias, aparte de ser significativos en cuanto a su monto, son a su vez intensivos en personal (vgr, educación). Por último los tres puntos resignados por el gasto de consumo han sido absorbidos por el rubro rentas de la propiedad (intereses y gastos asociados al endeudamiento) que pasa de 2 % en 1991 a 5 % en 1999, producto de la acumulación de deuda en el período.

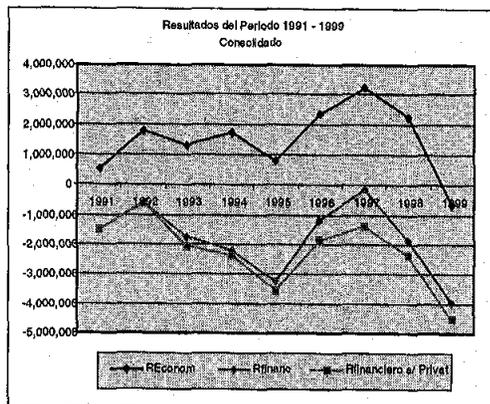
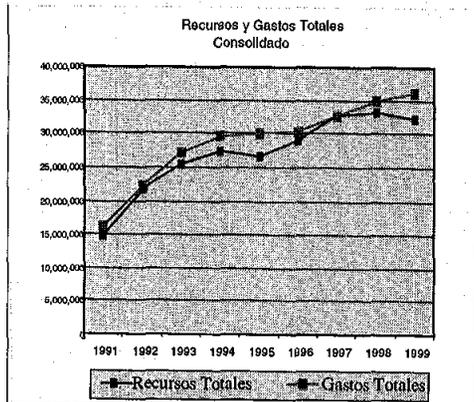
Resumiendo es posible observar dos efectos concatenados en el comportamiento del gasto público provincial. Por un lado el gasto se disparó cuando existió la posibilidad de financiarlo, esto es cuando se generaron temporariamente recursos adicionales, ya sea por efecto mayor recaudación en el auge del ciclo o por alguna privatización extraordinaria que aportó fondos adicionales. Pero por otro, la mayor parte del incremento de recursos se destinó a conceptos corrientes con incidencia sobre la rigidez del presupuesto.

III - 3 RESULTADOS

La información del consolidado de la ejecución provincial indica que durante la década de los noventa las provincias argentinas han registrado una constante situación deficitaria en sus cuentas públicas. De esta información surge que el nivel de recursos nunca alcanzó al de gastos y en consecuencia, ni siquiera en años

14- El gasto de consumo si bien involucra los gastos de personal, bienes de consumo y servicios no personales, su principal componente es el gasto en personal ya que por ejemplo en el año 1999, de 22.000 millones de gasto de consumo, 18.000 de ellos correspondieron a gasto en personal.

Gráfico N° 3



excepcionalmente buenos en términos de recaudación impositiva, se han visto resultados financieros positivos a nivel consolidado. En suma el rojo financiero alcanzó los 16.400 millones en el período 91 - 99, cifra que se eleva a 20.150 millones si se descuentan los ingresos provenientes de privatizaciones.

El Gráfico 3 muestra la evolución de los recursos y gastos totales en el período junto con los resultados obtenidos. Aquí se observa lo comentado anteriormente acerca de que, si bien en el período 91 -94, los recursos provinciales se incrementaron notablemente, éstos nunca lograron alcanzar el avance del gasto. Peor aún, el gasto tuvo en dicho período una dinámica muy superior a los ingresos, hecho que se ve reflejado en el desmejoramiento paulatino de la necesidad de financiamiento provincial.

La aparición del efecto tequila a principios del 95 pone de relieve la inflexibilidad de los presupuestos provinciales a la hora de ajustar. En dicho año los recursos totales sufrieron una caída respecto de los valores del año 94 de aproximadamente 675 millones, mientras que el gasto experimentó un incremento de 381 millones. Esto confirma el hecho de que en un año recesivo, que implique caída de recursos, lo máximo que las autoridades provinciales pueden hacer es contener el aumento del gasto y esperar conseguir financiamiento para cubrir el desbalance financiero adicional.

El amesetamiento de las erogaciones prevalece durante el año 96, año en que el déficit disminuye debido al aumento de recursos y la contención de gastos iniciada en el año 1995. No obstante este estado de contención se disipa hacia el año 1997, año en que el mismo se dispara nuevamente pasando

a una meseta superior, producto de políticas de recomposición salarial y compra en bienes y servicios de un pequeño grupo de provincias con gran participación en el consolidado provincial¹⁵.

Si bien el resultado financiero muestra una clara mejoría en el año 1997 alcanzando el mínimo de la serie, dicho resultado debe ser tomado con cautela puesto que está influido por una privatización de carácter excepcional de casi 1.250 millones. Sin esa venta el resultado hubiese sido deficitario en 1.376 millones, tal como se observa en la parte derecha del gráfico 3. Finalmente dicho

resultado empieza a desmejorar hacia el año 1998, empeorando definitivamente durante 1999 producto de la gran crisis desatada durante ese año.

III - 4 ANÁLISIS INDIVIDUAL. MEDIDAS DE PERFORMANCE FISCAL

El objetivo de este apartado será el de construir un índice que brinde una visión objetiva del modo en que han sido conducidas las finanzas provinciales en la última década. Como medida de ello se eligió el déficit presupuestario, el cual viene dado por la

Tabla 3

PROVINCIA	Prom91-95	Prom 95-99	Prom 91-99
SAN LUIS	0.03	0.17	0.12
LA PAMPA	0.00	-0.03	-0.02
G.C.B.A.	-0.06	0.00	-0.03
SANTA FE	-0.02	-0.07	-0.04
MENDOZA	-0.04	-0.06	-0.05
SANTIAGO DELESTERO	-0.12	0.00	-0.05
BUENOS AIRES	-0.04	-0.08	-0.06
ENTRE RIOS	-0.10	-0.05	-0.06
SANTA CRUZ	-0.06	-0.11	-0.07
NEUQUEN	-0.06	-0.14	-0.08
CORDOBA	-0.15	-0.04	-0.09
SALTA	-0.10	-0.09	-0.09
TUCUMAN	-0.10	-0.14	-0.10
CORRIENTES	-0.10	-0.12	-0.11
CHACO	-0.08	-0.17	-0.12
SAN JUAN	-0.17	-0.12	-0.13
RIO NEGRO	-0.12	-0.19	-0.13
CATAMARCA	-0.15	-0.12	-0.13
MISIONES	-0.15	-0.21	-0.17
JUJUY	-0.17	-0.22	-0.18
CHUBUT	-0.23	-0.25	-0.23
TIERRA DEL FUEGO	-0.21	-0.29	-0.24
LA RIOJA	-0.39	-0.39	-0.38

Fuente : Dirección Nacional de Coord. Fiscal con las Provincias



necesidad de financiamiento sin ATN y su relación porcentual con el total del gasto, por entender que la misma es la medida más ajustada de la diferencia entre gastos e ingresos genuinos y que a su vez permite comparar jurisdicciones de distinto tamaño relativo .

Con el objeto de mostrar los desequilibrios ocurridos por provincia a lo largo de la década se construyó la Tabla 3 en la que se resumen los mismos para el período 91-99. Además, como una forma de mostrar cambios de comportamientos a lo largo de la misma se dividió el período en dos: 1991-1995 y 1995-1999 y se tomó el déficit promedio para cada uno de ellos. Finalmente la tercer columna muestra el déficit promedio para todo el período.

Comparando las performances entre períodos, se observa que en el segundo (95-99) la mayoría de las jurisdicciones muestra un peor desempeño fiscal, lo que resulta entendible en función de que dicho período contiene las crisis ocurridas en los años 95 y 99. No obstante ello, 8 provincias han mejorado su situación fiscal en relación al primero destacándose entre ellas San Luis, GCBA, Santiago del Estero y Córdoba las que verifican una mejoría mayor a los 6 puntos en sus resultados fiscales.

IV. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS PROVINCIALES

Esta sección tiene como propósito

analizar el marco institucional sobre el que se desarrolla el proceso presupuestario provincial con el objeto de identificar y cuantificar aspectos que inciden en la performance de las finanzas públicas.

El objetivo mencionado implica definir y cuantificar dicho marco institucional lo que no resulta una tarea sencilla. No obstante se intentará una aproximación al incorporar todas aquellas variables que representan reglas y procedimientos bajo las cuales el presupuesto es formulado, aprobado, ejecutado y evaluado. Para ello se analizarán a continuación aspectos tales como, la posición del ministro de economía frente a sus pares, tanto en la etapa de formulación como en la de ejecución, las relaciones entre poderes (PL y PE) al momento de aprobación del presupuesto, las reglas fiscales imperantes y el grado de avance en la administración financiera en lo que respecta a sus sistemas componentes, examinándose en este caso, aspectos de los mismos que afecten directamente al funcionamiento del sistema presupuestario.

Dos fuentes de información fueron utilizadas para la elaboración de este capítulo. La primera surge de un cuestionario tipo completado por los responsables del área de presupuesto de las jurisdicciones, en el cual se preguntó, para cada una de las variables involucradas la situación presente indicándose que se mencionen, en caso de que los hubiera, los cambios producidos a lo largo del período de estudio. Adicionalmente se hizo un relevamiento de la legislación vigente en cada una de las provincias como una forma de

chequear y completar las respuestas del cuestionario mencionado¹⁶.

Por último al solo efecto de ordenar el análisis, se estructuraron los resultados encasillándolos en función de su relación con cada uno de los sistemas que componen la administración financiera.

IV - 1 SISTEMA DE PRESUPUESTO

Entendiendo al sistema de presupuesto como el conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario, se describirá a continuación la institucionalidad vigente en todas las etapas del presupuesto: formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

FORMULACIÓN

La formulación del presupuesto comienza con la definición de la política presupuestaria al más alto nivel, en la que se establece el plan de acción y las prioridades de gobierno para el próximo ejercicio presupuestario. Naturalmente esta es una etapa de innumerables discusiones a nivel ministerial, puesto que de ellas surgirá el crédito presupuestario propuesto para el ejercicio siguiente en cada una de los

organismos del gobierno provincial. Por ello se argumentó, al comentar el problema de los recursos comunes, la conveniencia¹⁷ de otorgar al ministro de economía un rol predominante en esta fase del proceso presupuestario.

En función de lo expresado arriba, se trató de captar esta posición relativa, preguntando acerca de la autoridad del ministro en materia de formulación presupuestaria, la permanencia en el cargo, el tipo de negociaciones (bilaterales o colegiadas) y la capacidad institucional para vetar gastos propuestos por otros ministros. A su vez, al procesar las respuestas, se siguió el criterio propuesto por Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996) de caracterizarlas según respondan a relaciones de tipo jerarquizadas o colegiadas. Como resultado del relevamiento se encontró que de las 10 jurisdicciones encuestadas, prevalecen relaciones jerárquicas en 5 de ellas (Buenos Aires, GCBA, San Luis, Mendoza y Misiones), mientras que las provincias de Córdoba, Salta, Neuquén, Santa Fe y Río Negro presentan relaciones de tipo colegiadas.

APROBACIÓN

Una vez formulado el presupuesto éste es presentado ante la Legislatura para su aprobación antes del comienzo del nuevo ejercicio (1 de enero). La misma lo estudia

16- Constituciones y leyes de contabilidad o de administración financiera vigentes.

17- Esto es cierto si el principal objetivo gubernamental es mantener la disciplina fiscal. Pero de ninguna manera éste puede ser el único o ni siquiera el más importante. Sin embargo recordemos que el objetivo de este trabajo es el de analizar aquellas instituciones con mejor impacto en la performance fiscal sin hacer consideraciones de calidad y cantidad de bienes y servicios públicos producidos por el gobierno.

en un período de tiempo determinado el cual oscila entre 2 y 4 meses según la jurisdicción de que se trate y, en caso de acuerdo, lo aprueba con o sin modificaciones. Luego el PE puede promulgarlo y refrendarlo como ley, o vetarlo en todo o en alguna de sus partes, aunque en caso de ser vetado, en la mayoría de las provincias existe la posibilidad de promulgar la parte no vetada.

Con idéntico criterio al adoptado en la etapa de formulación se buscó captar en esta etapa el tipo de relaciones prevalentes entre poderes. Para ello se relevaron los siguientes tres aspectos :

i) En primer término se indagó acerca de lo que sucede en los casos en que el presupuesto sea rechazado por la Legislatura, no observándose diferencias en los procedimientos prevalentes en cada una de las jurisdicciones, ya que en todas las provincias analizadas en caso de no sancionarse en término el nuevo presupuesto, rige el anterior.

ii) En segundo lugar y como una medida de la conflictividad existente entre el PE y el PL se relevó cuantos presupuestos no fueron aprobados en término por el PL en los últimos 5 ejercicios. Aquí sí se encontraron resultados llamativos : mientras que las provincias de Buenos Aires, San Luis, Mendoza y Misiones sancionaron en término la totalidad de los mismos, en Santa Fe y Neuquén ninguno de los presupuestos correspondientes al período 1995-99 fue aprobado antes del

inicio del nuevo ejercicio.

iii) El tercer aspecto analizado tiene que ver con las restricciones impuestas al PL en relación a aumentos al gasto del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo. Para ello se investigó tanto acerca de la posibilidad con que cuenta el PL de adicionar y/o incrementar gastos al proyecto de presupuesto, como así también la factibilidad de autorizar otros mediante leyes posteriores a la sanción del mismo. La Tabla 4 muestra un resumen de la normativa vigente en este aspecto.

Como puede observarse, si bien en la mayoría de las provincias existe algún tipo de restricción, las mismas varían en su intensidad. La información recopilada indica que las limitaciones más importantes se encuentran en las provincias de Buenos Aires, GCBA, Santa Fe, Mendoza, Córdoba, San Luis, Neuquén y Misiones mientras que en Río Negro y Salta no existen mayores impedimentos para que la legislaturas modifiquen los proyectos de presupuesto enviados desde el PE.

En síntesis, al agrupar y cuantificar las respuestas del relevamiento de los puntos i), ii) y iii) surgió que prevalecen relaciones jerarquizadas en 7 jurisdicciones (GCBA, Buenos Aires, San Luis, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Misiones) mientras que en el resto, las relaciones entre poderes son de tipo colegiadas.

Tabla 4

PROVINCIA	RESTRICCIÓN A LA LEGISLATURA EN RELACION A LA LEY DE PRESUPUESTO	RESTRICCIONES A OTRAS LEYES QUE AUTORIZAN GASTOS
Bs. As.	Iniciativa sobre incrementos de gasto corresponde al PE. (CNP, 103 inc2)	Toda ley que autorice gastos no previstos en el Presupuesto debe determinar el recurso correspondiente (LC art 7)
GCBA	Todo incremento en el total de gastos propuestos por el PE deberá contar con el respectivo financiamiento (LAF art52)	
Santa Fe	El PL no puede aumentar los sueldos y gastos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo para la ejecución de las leyes especiales, en cuanto no excedan el cálculo de recursos (CNP 55, inc 8)	
Río Negro	Pl no puede incrementar sueldos ni cargos propuestos por el PE en el Presupuesto. Esta restricción puede ser salvada si PL insiste mediante proyecto de ley ordinario.(CNP 139, inc 8)	
Misiones	No existe restricción por parte de la CNP	Leyes posteriores al presupuesto que autoricen nuevos gastos deberán contar con el recursos correspondientes, salvo casos de extrema necesidad pública (LC art22)
San Luis		Toda ley que disponga o autorice gastos debe indicar la fuente de su financiamiento(CNP, art.92)
Neuquén	En ningún caso la Legislatura podrá votar aumentos de gastos que excedan al cálculo de recursos (CNP Art. 101 inc 8)	
Córdoba		La ejecución de leyes sancionadas por la Legislatura y que importen gastos se realiza a partir del momento en que existan fondos disponibles en el presupuesto, o se creen recursos necesarios para satisfacerlos (CNP, art110)
Mendoza	Fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculos de recursos, no pudiendo aumentar los gastos ordinarios y sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo (CNP, art 99 inc.3)	Toda ley que autorice gastos no previstos en el Presupuesto debe determinar el recurso correspondiente (LC art 7)
Salta	No existe restricción por parte de la CNP	

Fuente : Elaboración propia en base a legislación vigente

Glosario: CNP (Constitución Provincial), LC (Ley de contabilidad), LAF (Ley de Administración Financiera)

EJECUCIÓN

Una vez aprobado el presupuesto, el mismo pasa a la etapa de ejecución (previa distribución formal de los créditos a las distintas dependencias gubernamentales). Esta etapa se inicia con la coordinación de la ejecución presupuestaria, la cual tiene por objeto programar y planificar el ritmo de ejecución de los créditos aprobados a los efectos de permitir el cumplimiento de los objetivos trazados en materia de producción pública. Como ya se comentó, los instrumentos básicos utilizados aquí son la programación de la ejecución y las modificaciones presupuestarias.

Con la programación de la ejecución se

trata de prever y atender las necesidades de recursos reales y financieros (derivadas de la producción pública de bienes y servicios) con la disponibilidad de recursos existente. Este es un instrumento útil, en tanto que permite la compatibilización de los flujos de ingresos y egresos evitando o minimizando de esta manera atrasos en los pagos a proveedores, pago de remuneraciones, etc. Por otro lado sirve como instrumento de contención del gasto, al controlar el grado de utilización de los créditos presupuestarios por parte de los organismos integrantes de la Administración Provincial.

Consultadas las distintas jurisdicciones, las más avanzadas resultaron ser la Ciudad

de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y San Luis en las que existe un sistema de información financiera que no permite la emisión de la orden de compra cuando el organismo agota el crédito presupuestario programado. Por su parte Santa Fe y Salta tienen implementado un sistema de cuotas, las cuales se controlan, y se sancionan los incumplimientos, a diferencia de Río Negro y Neuquén, donde si bien existe el instrumento, no se penalizan los desvíos. Finalmente Buenos Aires ha incorporado parcialmente la programación presupuestaria a partir de un sistema de cuotas bimestral, en el que se fijan techos de gasto para partidas principales (excepto viáticos y horas extras), aunque estas no se registran en el sistema contable y no están sujetas a un régimen formal de control. Por último la provincia de Misiones no cuenta con ningún tipo de régimen de este tipo.

Las modificaciones presupuestarias por su lado son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados a nivel de las diferentes partidas y categorías programáticas, de acuerdo a normas legales vigentes. Con el objeto de verificar las restricciones que enfrenta el PE, en este aspecto se preguntó acerca de la posibilidad, por parte del PE, de recortar gastos una vez aprobado el presupuesto. Al respecto en todas las provincias existe tal posibilidad.

Por último, a la pregunta acerca de las restricciones existentes para cambiar gastos entre partidas sin tener una aprobación de parte de la Legislatura, se observó que en

todas existen algunas restricciones, aunque las mismas varían año a año, ya que vienen dadas por las diferentes leyes de presupuesto .

EVALUACIÓN

En materia de evaluación presupuestaria, se trató de relevar el desarrollo alcanzado en esta materia a lo largo del período. Para ello se preguntó acerca de los métodos habitualmente utilizados para medir y evaluar la eficiencia o la efectividad del desarrollo de las actividades públicas.

Los resultados muestran que el avance en materia de evaluación presupuestaria es todavía preliminar en la mayoría de las jurisdicciones ya que, únicamente el GCBA, ha implementado recientemente (a partir del presupuesto 2000) un sistema de seguimiento trimestral con cuantificación física y financiera de resultados.

IV - 2 SISTEMA CONTABLE

Tal como se describe en el Anexo 1, el sistema contable al operar como administrador de toda la información generada por el resto de los sistemas de administración financiera, debe como mínimo incluir los siguientes aspectos:

a) contemplar el registro de la totalidad de las transacciones, incluyendo aquellas que no derivan de movimientos de efectivo,

b) definir claramente el momento

del registro de recursos y gastos considerándose al del percibido y devengado como los más adecuados a los efectos de otorgar coherencia a los distintos estados financieros,

c) Disponer de un plan de cuentas único aplicable a todo el sector público que posibilite el registro de todas las transacciones de económica- financieras. Tales aspectos fueron incluidos en el relevamiento realizado.

Adicionalmente se decidió incorporar además, la situación institucional del órgano rector del sistema contable. La razón es que en muchas provincias esta función es asignada a un organismo (Contaduría General) que además realiza el control interno de los actos públicos cumpliendo de esta manera el doble papel de órgano de registro y control interno.

El doble papel al que se alude en el párrafo anterior implica que en tales casos, la Contaduría General es la encargada de realizar el control de legalidad previo y concomitante de los actos administrativos, de efectuar la registración de las transacciones y de brindar la información de los estados contables consolidados e individuales de la administración pública provincial.

Por otro lado generalmente el Contador General en muchas provincias, es un funcionario en cuyo nombramiento interviene el PL otorgándosele estabilidad en el cargo, de modo¹⁸ que su remoción en mucho más difícil que la de cualquier Ministro del gabinete.

Así esta combinación de organismo de registro y control junto a la estabilidad en el cargo de su máxima autoridad, otorga a este

Tabla 5

	Registro del gasto	Plan de cuentas	Registro y expos de inform. Finac.	Control interno
BS AS	Compromiso	Si	Contaduria	Contaduria
GCBA	Devengado	Si	Contaduria	Sindicatura
SANTA FE	Compromiso	Si	Contaduria	Contaduria
RIO NEGRO	Devengado	Si	Contaduria	Contaduria
MISIONES	Compromiso	Si	Contaduria	Contaduria
SAN LUIS	Devengado	No	Contaduria	Sec. de Cont de Gest
NEUQUEN	Devengado	Si	Contaduria	Contaduria
MENDOZA	Devengado	No	Contaduria	Contaduria
CORDOBA	Compromiso	No	Contaduria	Contaduria
SALTA	Devengado	Si	Contaduria	Unidad de Auditoria

Fuente : Elaboración propia en base a cuestionario

18- El nombramiento en las provincias de Buenos Aires, Río Negro, San Luis y Neuquén es por cuatro años y solo puede ser destituido por juicio político. En cambio en la provincia de Misiones, este funcionario tiene asegurada su continuidad en el cargo mientras dure su buena conducta.

funcionario una alta dosis de poder de decisión en aspectos relacionados con el manejo de la hacienda pública, hecho que potencialmente puede generar problemas en la medida que el Ministro de Hacienda y el Contador General no compartan los mismos criterios y objetivos¹⁹.

De las jurisdicciones consultadas lo descripto anteriormente se da en mayor o menor medida en todas a excepción de GCBA, Salta y San Luis en las cuales las funciones de registro y control están separadas²⁰.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CONTABLE

En cuanto al sistema contable, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Misiones prevalece el modelo clásico, regulado este por una ley de contabilidad que prevé el registro en cuatro ramas (Presupuesto, Fondos y Valores, Bienes del Estado y Deuda Pública) no integradas entre sí y tomando el momento del compromiso

como etapa de medición del gasto y de determinación de resultados de la gestión presupuestaria²¹.

Las provincias de Salta y Santa Fe, sin contar con una Ley de Administración Financiera, en términos generales tienen estructurado su sistema contable bajo los criterios modernos de administración financiera. En ellas el gasto se registra como tal en la etapa del devengado, se registra la totalidad de las transacciones, incluso aquellas que no derivan de movimientos de efectivo y existe un plan de cuentas único, el cual es aplicable a todo el sector público, eliminado por esta vía la posibilidad de duplicaciones en el registro.

Las provincias de Río Negro, San Luis, Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) presentan casi las mismas características que Salta y Santa Fe, solo que además el sistema esta respaldado por una norma legal como lo es la Ley de Administración Financiera²².

Por último la provincia de Mendoza

19 - En algunas provincias éste ha sido un condicionamiento que ha impedido la puesta en marcha de procesos de reforma en la administración financiera y en los organismos de control, impulsados desde la cartera de hacienda.

20 - En el GCBA el control interno esta a cargo de la Sindicatura General y el registro es función de la Contaduría, la cual a su vez depende institucionalmente de Hacienda. En la provincia de Salta, si bien todavía no fue creada la Sindicatura General también se da dicha separación quedando el control interno a cargo de una Unidad de Auditoría dependiente del gobernador mientras que la Contaduría es la encargada del registro.

21 - Esto último a su vez da lugar a los problemáticos residuos pasivos, los cuales originan serios problemas en la medición del resultado presupuestario tal como ha sido demostrado en algunos trabajos de técnica contable. Sobre este punto se recomienda ver Le Pera y Permuy, Revista N° 23 ASAP- Agosto de 1994.

22 - En La Provincia de San Luis, si bien existe una Ley de Administración Financiera, que obliga a estructurar este sistema en los términos comentados es de destacar que según las respuestas recibidas, el mismo todavía no ha sido completamente desarrollado.

presenta una particularidad en su normativa sobre el registro del gasto ya que existe una contradicción en la misma Ley de Contabilidad, la cual no termina de definir si el registro de las transacciones debe realizarse por el compromiso o por el devengado. No obstante, en la práctica el gasto se registra en la etapa del devengado según fue confirmado por la fuente consultada.

IV - 3 SISTEMA DE TESORERÍA

Al igual que en el sistema contable, el relevamiento se orientó hacia puntos considerados clave para un correcto funcionamiento del proceso presupuestario. En función de esto último se relevaron aspectos tales como, el alcance del sistema, la existencia de un fondo unificado y la integración del sistema con el contable.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos

Aires, mediante la Ley N° 70 estableció el funcionamiento del sistema otorgando a la Tesorería General de la Ciudad el rol de órgano rector del sistema. Dicha ley convalida además un sistema de cuenta única o fondo unificado, otorgándole al órgano rector la competencia para disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración en un porcentaje determinado (Alcance mayoritario). No obstante se permite el manejo de fondos permanentes y/o cajas chicas en cada una de los organismos para gastos de menor cuantía. Por último existe integración entre el registro de ingresos y pagos de la tesorería con el sistema contable de información.

La tabla 6 muestra a continuación, el estado de situación del sistema de tesorería en cada una de las provincias analizadas.

Tabla 6

	Alcance del Sistema	Fondo Unificado	Integración con El Sistema Contable
BS AS	Mayoritario	Si	No
GCBA	Mayoritario	Si	Si
SANTA FE	Nulo	No	No
RIO NEGRO	Mayoritario	Si	Si
MISIONES	Mayoritario	No	No
SAN LUIS	Mayoritario	Si	No
NEUQUEN	Mayoritario	Si	Si
MENDOZA	Mayoritario	No	Si
CORDOBA	Mayoritario	Si	No
SALTA	Mayoritario	Si	No

Fuente : Elaboración propia sobre la base de cuestionario

(*) El alcance mayoritario ha sido definido para los sistemas de tesorería que abarcan la mayor parte de los organismos públicos provinciales que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos dentro de cada jurisdicción.



El sistema de tesorería en las provincias de Río Negro y Neuquén adopta las características enunciadas para el GCBA, siendo estas tres jurisdicciones las más avanzadas en cuanto a la reforma de este sistema.

En cambio en las provincias de Buenos Aires, San Luis, Córdoba y Salta si bien se cumple con el principio de unidad de caja, no esta prevista la integración entre ambos sistemas. Por otro lado Santa Fe, Misiones y Mendoza presentan relativos atrasos en lo que respecta al funcionamiento de este sistema, dado que no se ha avanzado aún en la creación de un fondo que unifique todas las cuentas oficiales a los efectos de ganar en eficiencia en la administración de la caja provincial. Sin embargo, a diferencia de las dos primeras, la provincia de Mendoza tiene integrado el registro de ingresos y pagos con el sistema contable

IV - 4 SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

Antes de presentar las características que este sistema adopta en las provincias, conviene destacar que además del relevamiento hecho en lo que respecta al sistema en sí mismo, se han indagado aspectos relacionados con las limitaciones constitucionales o legales existentes en cada una de las provincias en materia de endeudamiento, como así también la posibilidad o factibilidad de que el gobierno provincial asuma incumplimientos generados por entidades descentralizadas tales como bancos, empresas públicas o hasta incluso municipios.

Los resultados encontrados se exponen en la tabla 7 donde se pueden apreciar las diferentes características que adopta el sistema en cada una de las provincias. En cuanto a las limitaciones en materia de endeudamiento, en la mayoría de las provincias la Legislatura

Tabla 7

	Restricciones a endeudamiento	Rescate de incumplimientos de entidades descentralizadas (Bancos, Emp. Municipios, etc.)	Administración del Crédito Público
BS AS	PL lo aprueba junto con el Presupuesto	Si	Centralizada en un solo organismo
GCBA	PL lo aprueba junto con el Presupuesto	Si	Centralizada en un solo organismo
SANTA FE	PL lo aprueba junto con el Presupuesto Constitución limita los serv. de la deuda	No	No esta centralizada
CORDOBA	PL lo aprueba junto con el Presupuesto Existen límites a los serv. de la deuda	Si	Centralizada en un solo organismo
MENDOZA	PL lo aprueba junto con el Presupuesto	Si	Centralizada en un solo organismo
RIO NEGRO	PL lo aprueba junto con el Presupuesto	Si	Centralizada en un solo organismo
SAN LUIS	PL aprueba c/ operac de endeud. Ley de disciplina fiscal	No	Centralizada en un solo organismo
NEUQUEN	PL lo aprueba junto con el Presupuesto	Si	Centralizada en un solo organismo
SALTA	PL lo aprueba junto con el Presupuesto Ley de disciplina fiscal	No	Centralizada en un solo organismo
MISIONES	PL aprueba c/ operac de endeud. Ley de disciplina fiscal	No	Centralizada en un solo organismo

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario

aprueba el endeudamiento junto con el presupuesto excepto en Misiones, donde el PL aprueba cada operación. Por otra parte San Luis, Salta y Misiones han sancionado recientemente sendas leyes de Disciplina Fiscal las que limitan tanto los déficit anuales, como el endeudamiento acumulado.

Finalmente se relevó información acerca de la existencia de un órgano rector. En nueve de las 10 provincias encuestadas la administración del crédito publico está centralizada en un solo organismo. Sólo Santa Fe no cumple con esta condición.

IV - 5 SISTEMA DE PERSONAL

El sistema de administración de personal, como sistema de apoyo del presupuesto adquiere singular importancia, dada la significatividad que ha tomado el gasto en personal dentro del gasto provincial. De hecho durante el año 1999, el 50% del gasto consolidado subnacional fue destinado a la partida personal.

A nivel presupuestario, una gestión eficiente en este campo, obliga como mínimo, contar con información actualizada y en forma oportuna de la planta efectivamente ocupada en cualquier momento, dado que sin estos elementos resulta muy difícil realizar una adecuada programación financiera de personal en el presupuesto o un análisis preciso de política salarial.

En función de esto último, se interrogó acerca de la disponibilidad de este tipo de información en cada una de las jurisdicciones. Para ello se preguntó acerca de la existencia o no de:

- i) un órgano coordinador responsable de la formulación de normas sobre los procesos de liquidación,
- ii) legajo único de los agentes provinciales
- iii) base de datos centralizada de la dotación de personal (planta permanente, temporaria y contratos) por régimen estatutario.

Tabla 8

	Organo coordinador	Legajo único	Base de datos centralizada	Liquidación de Sueldos
BUENOS AIRES	Si	No	No	Descentralizada
GCEBA	Si	No	Si	Descentralizada
SANTA FE	Si	Si	Si	Centralizada
CORDOBA	Si	Si	Si	Centralizada
MENDOZA	No	No	Si	Descentralizada e integrada
RÍO NEGRO	Si	No	No	Descentralizada
SALTA	Si	No	Si	Centralizada
SAN LUIS	Si	Si	Si	Centralizada
NEUQUEN	Si	Si	Si	Centralizada
MISIONES	Si	No	Si	Descentralizada e integrada

Los resultados hallados se muestran en la Tabla 8, la cual muestra que las jurisdicciones más avanzadas en este aspecto son Santa Fe, San Luis, Córdoba y Neuquén en las que existe un legajo único de los agentes provinciales así como la disponibilidad de una base de datos central de la planta de personal .

IV - 6 SISTEMAS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

Este sistema involucra todo el proceso que comienza con la contratación de bienes, continúa con el almacenaje y finaliza con su distribución. En la práctica, el sistema de compras actúa como apoyo de todo el proceso presupuestario al servir como insumo en la formulación del presupuesto y a la programación de la ejecución en la medida que exista un programa anual de contrataciones. Por ello, el relevamiento se centró en verificar la existencia o no de un catálogo de bienes y servicios y de un plan anual de

contrataciones en el que estén especificados los requerimientos concretos en cantidades de insumos de cada tipo valorizados para el período presupuestario considerado. La Tabla 9 resume los resultados encontrados.

Como puede observarse solo la provincia de Córdoba ha implementado un catálogo de bienes y servicios el que es utilizado para elaborar el plan anual de contrataciones. En cambio Santa Fe, Mendoza, Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires si bien han desarrollado el catálogo de bienes y servicios, éste no es utilizado todavía en un plan anual de contrataciones. El resto de las provincias, en cambio, no han avanzado y continúan manejándose bajo los criterios tradicionales - formales de gestión de compras.

V CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE INSTITUCIONALIDAD PRESUPUESTARIA

Tal como se adelantó en la sección

Tabla 9

	Catálogo de bienes y servicios	Plan anual de contrataciones con requerimientos en cantidades y valorizado para el período
BUENOS AIRES	No	No
GCBA	Si	No
SANTA FE	Si	No
MENDOZA	Si	No
RÍO NEGRO	No	No
SALTA	No	No
SAN LUIS	No	No
NEUQUEN	Si	No
CORDOBA	Si	Si
MISIONES	No	No

anterior, el presente indicador fue construido a partir de la información surgida de un cuestionario tipo completado por funcionarios de las provincias bajo análisis. Los mismos en su mayoría ocupan cargos públicos estrechamente relacionados con el área de presupuesto (Ver Anexo 2).

En el mismo se trató de relevar la institucionalidad presupuestaria vigente durante el período a partir de una serie de preguntas cuyas respuestas fueron cuantificadas en base a los criterios expuestos más adelante. Por otro lado y para captar la situación pasada y actual, se preguntó acerca de la vigente, y se previó que en aquellos años en los que haya habido cambios se mencione la realidad institucional previa. Por ello el indicador resultante ha sido el promedio simple de la situación institucional a lo largo del período en estudio.

A cada respuesta se le asignaron valores entre 0 y 10, según su mayor a o menor ajuste a la institucionalidad antes definida como positiva respecto de su impacto sobre la performance fiscal. En este sentido, vale la pena recordar la hipótesis de trabajo que sugiere que, instituciones presupuestarias jerarquizadas junto a modernos sistemas de administración financiera deberían tener a priori mejor impacto sobre los resultados fiscales. La puntuación fue impuesta en base a dicho criterio.

Además, como ya fue mencionado, en todos los casos las preguntas fueron chequeadas con la legislación vigente, la que por otra parte fue utilizada como información complementaria en la elaboración del índice de institucionalidad.

V-1 CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE

A continuación se describen cada una de las preguntas y los criterios utilizados en la puntuación otorgada en cada una de ellas.

Pregunta 1: referida a la existencia de restricciones legales o constitucionales al déficit. Se asignaron 10 puntos para aquellas jurisdicciones en las cuales haya habido restricciones de este tipo a lo largo del período; 5 puntos si estas han sido adoptadas recientemente y; 0 si no existen.

Pregunta 2: en esta pregunta se relevó la predominancia del Ministro de Economía en la formulación presupuestaria, preguntando acerca de la autoridad ministerial al momento de formular el presupuesto. No obstante esto último, dicha respuesta fue complementada con preguntas adicionales como por ejemplo el promedio de duración en el cargo, ya que resultaría difícil argumentar que se tiene gran autoridad si el ministro es reemplazado todos los años; también se preguntó acerca del tipo de negociaciones que se llevan a cabo durante el proceso de formulación ; por último se preguntó la capacidad del mismo para vetar gastos propuestos por otros ministros.

De esta manera el puntaje final (10 puntos) de la pregunta surge de la sumatoria de los siguientes items: 5 puntos en caso de respuesta afirmativa a la pregunta acerca de la predominancia del ministro en este proceso y; 0 en caso contrario; 1,66 puntos adicionales fueron otorgados para el caso de permanencias promedio mayores a 3 años;

1,66 puntos si prevalecen negociaciones bilaterales; y 1,66 puntos para el caso de que cuente con la capacidad para vetar gastos propuestos por otros ministros.

Pregunta 3: aquí se captaron las relaciones entre poderes - PE y PL - en el proceso de aprobación. Se otorgaron 6,66 puntos para aquellos casos en los que el PL no puede aumentar el gasto propuesto por el PE; 3,33 en caso de que al aumentar el gasto, el PL este obligado a determinar los recursos que lo financian y; 0 si no existe ninguna restricción. A los puntajes anteriores se adicionaron 3,33 puntos en los casos de ausencia de conflictividad política al momento de aprobación. Como medida de dicho grado de conflictividad se tomó en cuenta el número de presupuestos no aprobados en término por el PL en los últimos 5 ejercicios. En este sentido se consideró como una relación no conflictiva que se hayan aprobado como mínimo 3 de los últimos 5 presupuestos.

Pregunta 4: Esta pregunta apuntó a un relevamiento acerca del instrumento de programación de la ejecución presupuestaria como elemento de contención del gasto. Se otorgó 10 puntos a aquellos casos en los que existe la programación y la misma se controla formalmente; 5 puntos se otorgó a aquellos casos en los que el instrumento existe pero no cuenta con un régimen formal de control. Finalmente 0 puntos corresponden para aquella jurisdicción en las que no existe la programación.

Pregunta 5: Referida al grado de cumplimiento de la última fase del proceso,

esto es la evaluación presupuestaria. Se otorgaron 10 puntos a aquellas jurisdicciones en las que la tarea de evaluación se realiza de manera sistemática; 5 puntos en las que existe una revisión de los principales programas presupuestarios; 2,5 puntos en las que existen revisiones sectoriales y; 0 donde no existe ningún tipo de evaluación.

Las preguntas 6 y 7 estuvieron orientadas al funcionamiento del sistema contable de información y las responsabilidades asignadas al órgano rector. En la pregunta 6 se preguntó acerca del funcionamiento del sistema en si mismo. El máximo puntaje (10 puntos) se otorgó a aquellos casos en los que el gasto se lo computa presupuestariamente como tal en la etapa del devengado y existe un plan de cuentas único, dado que con dichas condiciones es posible integrar el sistema de información financiera en lo que respecta a sus distintos estados, presupuestario, económico, financiero y patrimonial; 5 puntos en los casos en los que existe un plan de cuentas pero el gasto se registra en la etapa del compromiso y por último 0 puntos fueron otorgados a los casos de inexistencia de planes de cuentas.

En la pregunta 7 se investigó acerca de la acumulación de funciones (registro y control interno) por parte de la Contaduría y el tipo de control llevado a cabo. Se otorgaron 10 puntos a aquellos casos en los que el órgano rector del sistema contable (Contaduría General) solo registra y el control interno (a cargo de un organismo especializado) se basa en los principios de

economía, eficiencia y eficacia; 5 puntos si el control interno legal-formal se separa del control interno de gestión y; 0 puntos en caso de que todo se concentre en un único organismo que aplica solo controles de legalidad. La puntuación aquí se justifica en el hecho de que un sistema de control moderno debe ser llevada a cabo por un órgano especializado y orientarse hacia la medición de resultados como forma de contribuir a la eficiencia en la gestión de las finanzas públicas. Naturalmente este modelo es incompatible con el modelo tradicional aplicado en muchas provincias en el que solo se controla la legalidad de la gestión, no existe medición de resultados y es ejecutado por el mismo organismo que registra y expone la información financiera.

Las preguntas 8, 9 y 10 están referidas al sistema de crédito público. En la pregunta 8 se preguntó acerca de la existencia de centralización del mismo en un solo organismo de la administración del crédito público de modo que 10 puntos fueron otorgados si esto último se verifica; 5 puntos para aquellos casos en los que al menos existe centralización de la información sobre el crédito público y; 0 para aquellos casos en los que el endeudamiento es inorgánico y cada dependencia cuenta con autonomía de endeudamiento. La pregunta 9 se destinó a relevar la existencia de restricciones al endeudamiento: se otorgó 10 puntos a aquellas provincias en las que el Poder Legislativo aprueba la nueva emisión mediante ley de presupuesto y además existen límites constitucionales a los servicios de la deuda; 5 puntos si ocurre lo primero y no existen límites a los servicios; 0 puntos si no hay restricción de ningún tipo. Finalmente en la pregunta 10 se

relevó la posibilidad de que el gobierno provincial garantice la deuda de las entidades descentralizadas tales como el banco provincial, sus empresas públicas o hasta incluso sus municipios. Dado que se sostiene que en la medida que dichas entidades perciban que existe un prestamista de última instancia no tendrán claros incentivos para mantener su disciplina presupuestaria se otorgó el máximo puntaje (10 puntos) a aquellas jurisdicciones que en la práctica no asumen en forma frecuente las deudas contraídas por entidades inferiores. En cambio para aquellos casos en los que este reconocimiento de deudas sea una práctica frecuente se otorgaron 0 puntos.

La pregunta 11 estuvo orientada al funcionamiento del sistema de personal. Tal como se adelantó en la sección anterior, para llevar a cabo una correcta programación presupuestaria y/o realizar cualquier análisis de política salarial resulta de vital importancia contar con información precisa y oportuna de la planta de personal ocupada y valorizada a cada momento del tiempo. Dichas tareas solo podrán ser llevadas a cabo en forma adecuada, en la medida que se pueda contar con los siguientes tres instrumentos: existencia de órgano coordinador normativo, base de datos centralizada y legajo único. En base a esto último se otorgaron 3,33 puntos por cada ítem cumplimentado.

La pregunta 12 se destinó al relevamiento del sistema de tesorería. Dicho relevamiento estuvo orientado a determinar el grado de cumplimiento de los dos objetivos centrales que cualquier gerencia financiera

pública moderna deben cumplir: i) administración inteligente de los recursos públicos con atención a los principios de eficacia y eficiencia y ii) adecuado y oportuno registro de los ingresos y pagos que permitan proveer información confiable para la toma de decisiones. Por ello se consideró que, en la medida que el sistema de tesorería alcance a todos los organismos que ejecuten y perciban fondos públicos, que exista un fondo unificado y se haya contemplado la integración con el sistema contable en lo que respecta al registro de las operaciones, es posible alcanzar los objetivos mencionados. Por ello se otorgaron 3.33 puntos por cada ítem cumplimentado.

Pregunta 13 Correspondió al sistema de compras, indagándose acerca de la existencia de catálogo de bienes y servicios y de un plan anual de contrataciones. La razón de la inclusión de

estos dos instrumentos como forma de evaluar el sistema de compras reside en el hecho de que constituyen elementos básicos para que la gestión de compras se realice en un marco transparente y sea lo más eficiente y económica posible. Por ello se otorgaron 10 puntos en los casos en los que se verifique la existencia de los instrumentos mencionados; 5 puntos si sólo existe el catálogo y 0 en caso de no contar con ninguno de estos elementos.

La Tabla 10 siguiente muestra el ordenamiento surgido del relevamiento efectuado para las provincias argentinas. En ellas se muestra la puntuación otorgada por cada pregunta. Naturalmente el resultado final corresponde a la sumatoria de los puntajes obtenidos en cada pregunta según su grado de adecuación al punto de referencia preestablecido. Por otro lado en el ANEXO 3 se presenta el cuestionario base del relevamiento.

Tabla 10

	Preguntas													Total de Puntos
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
San Luis	5,0	10,0	6,6	10,0	5,0	5,0	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0	6,6	0,0	93,2
GCBA	0,0	8,3	6,6	10,0	5,0	10,0	10,0	10,0	5,0	0,0	6,6	10,0	5,0	86,5
Córdoba	5,0	1,6	6,6	10,0	5,0	5,0	0,0	10,0	10,0	0,0	10,0	6,6	10,0	79,8
Salta	5,0	5,0	3,3	10,0	2,5	10,0	5,0	10,0	5,0	0,0	6,6	6,6	0,0	69,0
Buenos Aires	0,0	10,0	10,0	5,0	2,5	5,0	0,0	10,0	5,0	10,0	3,3	6,6	0,0	67,4
Mendoza	5,0	6,6	10,0	10,0	0,0	10,0	0,0	10,0	5,0	0,0	3,3	0,0	5,0	64,9
Neuquen	0,0	5,0	3,3	5,0	0,0	10,0	0,0	10,0	5,0	0,0	10,0	10,0	5,0	63,3
Santa Fe	0,0	5,0	6,6	10,0	0,0	5,0	0,0	10,0	10,0	10,0	6,6	0,0	0,0	63,2
Río Negro	0,0	1,6	3,3	5,0	2,5	10,0	0,0	10,0	5,0	0,0	3,3	10,0	0,0	50,7
Misiones	5,0	8,3	6,6	0,0	2,5	5,0	0,0	5,0	5,0	0,0	10,0	3,3	0,0	50,7

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario

**V - 2 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD:
CAMBIOS EN LA ESPECIFICACIÓN DEL
ÍNDICE**

El índice resultante, como ya se dijo surge de la sumatoria de los puntos obtenidos en cada una de las preguntas. Esto significa que las características institucionales son de algún modo intercambiables, esto es, cada uno de los componentes se suponen perfectamente sustitutos. Esto hace que por ejemplo puedan coexistir procedimientos jerarquizados en alguna fase del proceso presupuestario con procedimientos colegiados en otra. Y si esto ocurre el índice mostrará un puntaje que definirá a todo el proceso como intermedio entre ambas clasificaciones. De igual modo en lo que respecta a la administración financiera en caso de que existan sistemas con disímiles grados de desarrollo.

Por ello y siguiendo la metodología desarrollada en trabajos anteriores, a continuación se realizará un análisis de sensibilidad del resultado hallado

anteriormente a los efectos de chequear hasta que punto el ordenamiento obtenido es sensible a cambios en la metodología. Por ello se construirán tres tipos de índices con diferentes supuestos acerca de la sustituibilidad entre cada uno de los componentes, usando la siguiente fórmula:

$$\text{Índice } j = \sum_{i=1}^{13} c_i^j$$

Donde c_i es el valor de los diferentes componentes del índice. De esta manera si $j=1$ se tiene el índice de tabla 10, el cual supone que todos los componentes son perfectamente sustitutos. En cambio si $0 < j < 1$, las provincias que muestren valores intermedios en todas las categorías se verán favorecidas en el ranking respecto de aquellas con buenas instituciones (según lo previamente definido) en algunos aspectos y malas en otros. El caso opuesto es $j > 1$. Siguiendo la metodología comentada se adoptaron los valores de 0.4 y 2 para j . La razón de esto último es que no se pueden

Tabla 11

Provincia	Índice	Provincia	Índice	Provincia	Índice
San Luis	93,2	San Luis	26,9	San Luis	787,1
GCBA	86,5	GCBA	24,9	GCBA	731,0
Córdoba	79,8	Córdoba	23,7	Córdoba	664,7
Salta	69,0	Salta	22,5	Santa Fe	537,1
Buenos Aires	67,4	Buenos Aires	20,9	Buenos Aires	535,7
Mendoza	64,9	Mendoza	19,5	Mendoza	529,5
Neuquén	63,3	Neuquén	19,3	Neuquén	510,9
Santa Fe	63,2	Santa Fe	18,1	Salta	504,3
Río Negro	50,7	Misiones	17,6	Río Negro	380,6
Misiones	50,7	Río Negro	17,2	Misiones	329,6



tomar valores muy altos para j debido a que dicho valor parece dar demasiado premio a altos valores en pocos componentes²³.

Los resultados se muestran en la Tabla 11. Como puede observarse prácticamente no hay cambios entre los índices. A su vez los ordenamientos están casi perfectamente correlacionados. El coeficiente de correlación entre el índice de $j=1$ y $J = 0,4$ fue de 0.968, mientras que entre $j=1$ y $j=2$ resultó 0.992. Finalmente el grado de asociación entre índices para $j = 0,4$ y 2 fue de 0.946. Estas altas correlaciones indican que el índice es robusto a cambios en su especificación por lo que de aquí en más se usará el índice para $j = 1$.

VI ANÁLISIS DE CORRELACIÓN

A continuación se realizará un análisis simple de correlación entre ambos tipos de indicadores: el indicador de performance fiscal obtenido en el capítulo 2 y el indicador de institucionalidad surgido del análisis anterior. Ambos indicadores han sido construidos como promedio del período 95-99. La elección del mismo se debe a que la mayoría de las reformas en el plano institucional en cada una de las provincias se han dado mayoritariamente en dicho período.

Tabla 12

Provincia	Institucionalidad	Promedio 95-99
San Luis	93,2	0,17
GCBA	86,5	0
Córdoba	79,8	-0,04
Salta	69	-0,09
Buenos Aires	67,4	-0,08
Mendoza	64,9	-0,06
Neuquen	63,3	-0,14
Santa Fe	63,2	-0,07
Rio Negro	50,7	-0,19
Misiones	50,7	-0,21
Coefic. de correlación		0,93

La Tabla 12 y el Gráfico 4 muestran el grado de asociación entre ambas variables. El coeficiente de correlación muestra una asociatividad entre variables del 93 %, lo que implica que las instituciones presupuestarias estarían explicando el 93 % de los resultados obtenidos por las distintas jurisdicciones en el período 95-99.

Este grado de correlación se mantiene aún si se toma el promedio de los resultados fiscales entre 1991 y 1999. En tal caso lo único que se observa es una asociatividad algo menor pero igualmente relevante a los efectos del grado de explicación que la institucionalidad presupuestaria tiene sobre la performance fiscal. Este ejercicio se muestra a continuación. (Tabla 13).

23 - Las razones se exponen en el trabajo de Alesina et.al (1996) pag.16. Allí los autores demuestran como por ejemplo si se elige un valor de $j = 3$ una provincia con un valor de 5 en cada uno de los 15 componentes tendrá el mismo índice final que una con un valor de 10 en un componente, un valor de 5 en siete componentes y 0 para los restantes siete. En cambio con $j = 2$ la provincia con un valor de 5 en todos, tendrá el mismo índice que una que tenga 10 en uno de ellos, 5 en once componentes y 0 en los tres restantes. Esto último parece ser más razonable. El mismo razonamiento se siguió para el caso de $0 < j > 1$

Tabla 13

Provincia	Institucionalidad	Promedio 91-99
San Luis	93,2	0,12
GCBA	86,5	-0,03
Córdoba	79,8	-0,09
Salta	69	-0,09
Buenos Aires	67,4	-0,06
Mendoza	64,9	-0,05
Neuquen	63,3	-0,08
Santa Fe	63,2	-0,04
Rio Negro	50,7	-0,13
Misiones	50,7	-0,17
Coefic. de correlación		0,81

Gráfico N° 4

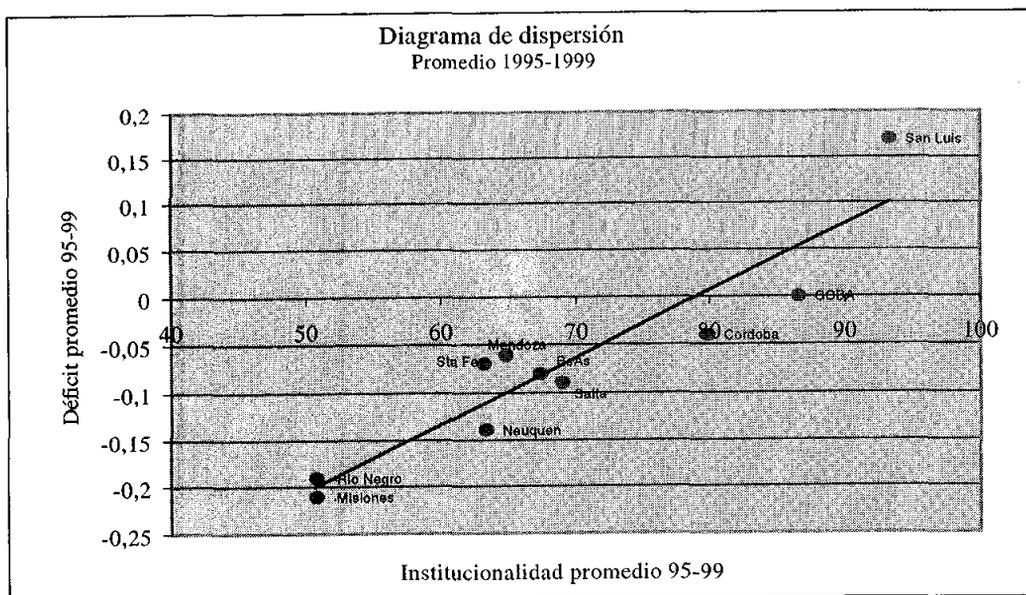
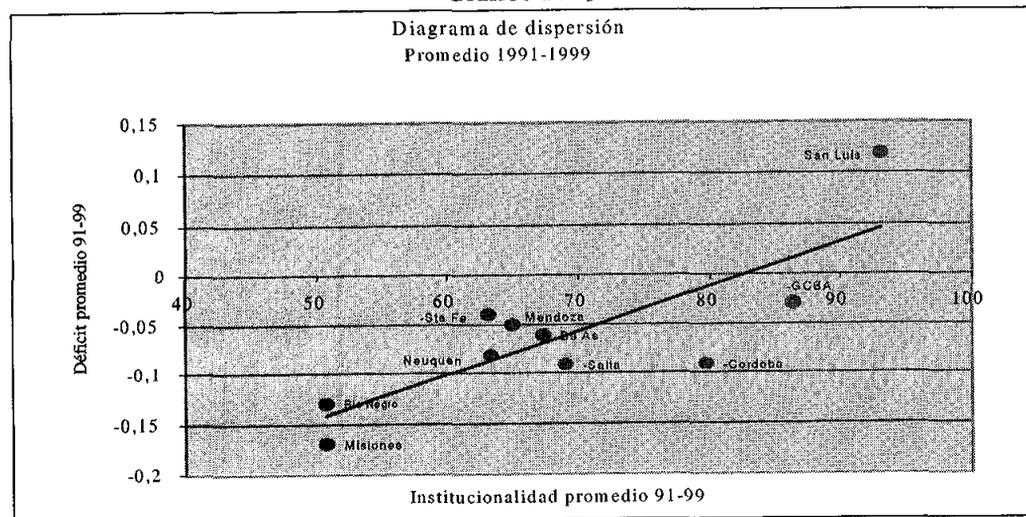


Gráfico N° 5



■ VII CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha estudiado la performance fiscal de las provincias en el período post-convertibilidad y se ha asociado dicho comportamiento fiscal con la instituciones presupuestarias, esto es, las reglas según las cuales los presupuestos son formulados, aprobados, ejecutados, evaluados y controlados. El resultado ha sido satisfactorio en lo que respecta al grado de asociación entre ambas variables pese al reducido tamaño de la muestra y el corto período elegido.

El tamaño de la muestra ha sido acotado debido a que lamentablemente no se ha tenido la receptividad deseada en cuanto a la respuesta de los cuestionarios, hecho que obligó a trabajar con un reducido número de jurisdicciones. Por último el período 95-99 fue elegido debido a que la mayoría de las reformas estudiadas aquí se han dado a partir del año 95.

Estos dos condicionantes han impedido extender y profundizar el estudio estadístico lo que obliga a tomar los resultados presentados con cautela. No obstante los mismos, aunque preliminares, han presentado al menos el signo esperado en cuanto al efecto que las instituciones presupuestarias tienen sobre la performance fiscal. El análisis muestra que aquellas jurisdicciones que han encarado reformas en sus administraciones financieras junto a instituciones jerarquizadas al interior del PE y entre PE y PL han obtenido buenos resultados en materia de política fiscal en el mismo período en que otras han presentado importantes déficit. Los casos de

San Luis y GCBA con una institucionalidad alta confirman esto último. En el otro extremo Misiones presenta un indicador bajo y alto déficit.

A diferencia de trabajos anteriores, aquí se ha utilizado además el grado de avance en la administración financiera como factor explicativo de la situación fiscal. Dicha variable ha presentado también el signo esperado en el sentido de que jurisdicciones que han llevado la reforma adelante respetando la concepción aquí planteada, han obtenido buenas performances.

De esta manera, el trabajo confirma los resultados obtenidos por la literatura especializada pero a partir de la inclusión de nuevas variables explicativas que incorporan los desarrollos en materia de administración financiera pública integrada. Esta última se constituye entonces en un elemento central de la institucionalidad presupuestaria por varios motivos a saber :

i) al generar como producto, información confiable y oportuna, las decisiones sobre asignación de recursos públicos se vuelven más certeras.

ii) al establecer una unidad de mando (centralización normativa) u órgano rector del todo el sistema de administración financiera se asegura que, todo lo que tenga que ver con los grandes lineamientos en materia de finanzas públicas así como el desarrollo de normas y procedimientos, queden bajo la órbita del Ministerio de Hacienda quien, como se expuso anteriormente, es un

agente con grandes incentivos a mantener la disciplina fiscal.

iii) Así como se centralizan las grandes decisiones, se descentraliza la gestión (descentralización operativa) quedando la administración de cada sistema a cargo de las instituciones que componen la administración pública. Dicha descentralización operativa, en el sistema presupuestario significa entre otras cosas, revalorizar el papel de los ejecutores de programas, verdaderos responsables de producir los bienes y servicios dirigidos a la sociedad de la manera más eficiente posible.

iv) Al existir una base central de datos, a la que todos los funcionarios pertinentes tengan acceso se incrementa la transparencia de todo el proceso, al estar la información al alcance de todos los interesados en la misma.

v) Al interrelacionar los sistemas componentes de administración financiera gubernamental, con los de control interno y externo, se refuerza y facilita la tarea de éstos, contribuyendo por esta vía a la transparencia y el control de la corrupción.

Por último los resultados presentados, así como las conclusiones que se derivan de los mismos, especialmente en lo que respecta a administración financiera, no deben entenderse en términos absolutos en el sentido de que las reformas garanticen resultados en lo inmediato. Toda reforma lleva su tiempo de

maduración, hecho que aquí ha sido contemplado sólo parcialmente dado el corto período elegido. De todas maneras, si bien preliminares, los resultados estarían indicando la dirección en la que se debe avanzar, esto es comenzar a prestar más atención al diseño de instituciones como forma de lograr resultados eficientes en materia de política fiscal.

ANEXO I

SISTEMAS INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA²⁴

Estos sistemas involucran a las áreas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y los sistemas de apoyo: personal, compras y contrataciones y administración de bienes. En lo que sigue se realizará una síntesis de los principales conceptos involucrados en cada uno de ellos destacándose principalmente los objetivos a cumplir y las herramientas básicas que permiten alcanzarlos.

1 SISTEMA DE PRESUPUESTO

Desde un punto de vista sistémico se puede definir al presupuesto como un sistema integrado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos. El mismo comprende las actividades

24 - Esta sección es una síntesis de lo expuesto en los siguientes artículos: "El sistema presupuestario en Argentina". MEyOSP 1998; "Sistemas de administración financiera en América Latina", M Makon, documento preparado para el curso ILPES, 1998; Varios artículos incluidos en la revista ASAP N°29, abril de 1997.

de presupuestación, ejecución y evaluación de las tareas que se desarrollan en un período dado, de los recursos requeridos para realizar dichas tareas y de los productos que se obtienen como resultado de ellas.

Si bien en términos generales, ya se han descripto algunas actividades que comprenden el proceso presupuestario, conviene destacar aquí dos aspectos operativos que hacen a un correcto funcionamiento del sistema y a su integración con los demás.

En primer lugar la necesidad de utilizar técnicas de presupuestación que permitan vincular las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. En este sentido se considera adecuada la técnica de presupuesto por programas.

El segundo tiene que ver con el desarrollo de un sistema de clasificadores presupuestarios para utilizar tanto a nivel programación de ingresos y gastos, como para el registro, análisis y seguimiento de la gestión económico financiera. Estos clasificadores deben i) poder ser utilizables por los sistemas de tesorería, crédito público, personal, compras y administración de bienes a los efectos de permitir una correcta integración de los mismos, ii) posibilitar el registro de transacciones con incidencia económico-financiera impliquen o no movimientos de dinero. iii) permitir una clara distinción entre los clasificadores analíticos y los que resultan del agregamiento del proceso de información.

2 CRÉDITO PÚBLICO

El sistema de crédito público comprende al conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento.

Como sistema integrante de la administración financiera pública, el mismo debe alcanzar los siguientes objetivos:

- Administrar adecuadamente la deuda contraída. Esto significa el ordenamiento estricto de la información sobre montos, tipos y operaciones de endeudamiento, ingreso de recursos y pago de sus intereses, comisiones y amortizaciones. También incluye definir procedimientos y métodos técnicos para vincular al sistema con los de presupuesto y de tesorería en la etapa de programación financiera de mediano plazo y anual; con el sistema de tesorería en la etapa de programación y ejecución de la gestión de caja; y con el sistema de contabilidad e información para el registro de los pasivos del Estado.
- Atender las necesidades de financiamiento del estado en las mejores condiciones posibles. Esto último implica obtener un fluido acceso al mercado de capitales tanto interno como externo en las mejores condiciones posibles.

A su vez el proceso de endeudamiento se desarrolla a través de una serie de etapas con características bien diferenciadas en-

tre las que se encuentran :

Autorización: aquí se define el rol del PL y PE en lo que respecta monto del endeudamiento y el destino del mismo. Estas definiciones están en la mayoría de los casos legisladas por las constituciones provinciales, las cuales confieren al PL la responsabilidad de este tipo de restricciones.

Contratación: implica establecer, mediante disposiciones legales, las facultades y responsabilidades de los autorizados a obligar al estado.

Negociación: una gestión eficiente requiere del establecimiento de criterios (para quienes queden a cargo de las negociaciones) acerca de las modalidades más convenientes para la contratación como por ejemplo parámetros máximos y mínimos de tasas de interés a convenir, plazos de vencimiento, etc.

Administración y control: consiste en el registro del universo de las operaciones de crédito público vigentes y en negociación, la tramitación y pago de los servicios de la deuda, así como el control de la aplicación de los recursos a los destinos prefijados al momento de la autorización. También comprende a esta etapa el estudio y tramitación de avales solicitados.

Una gestión eficiente del proceso de endeudamiento requiere de una adecuada centralización de la administración del sistema en un solo organismo gubernamental, a los efectos de evitar que todo el proceso devenga en anárquico e inorgánico. Así por ejemplo

en la etapa de negociación será necesario que una oficina central especializada y con manejo de información del mercado de capitales dicte los principios y criterios anteriormente establecidos. Esto significa que ningún organismo perteneciente a la administración pública pueda endeudarse directamente en los mercados financieros fuera de los marcos concertados por el organismo rector. También la etapa de administración requiere de una adecuada centralización para garantizar que la información sobre la totalidad de las operaciones vigentes y en negociación estén disponibles en forma oportuna al momento de la toma de decisiones.

3 SISTEMA DE TESORERÍA

El sistema de tesorería es definido como el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público, así como la custodia de las disponibilidades que se generen. Un eficiente funcionamiento de la tesorería debe contemplar los siguientes aspectos:

1- Coordinar la programación y gestión de caja con las demás políticas macroeconómicas del gobierno

2- Efectuar la programación de caja de manera de prever con la suficiente anticipación eventuales déficits de caja o la colocación de excedentes.

3- Articular la gestión de caja con la

ejecución del presupuesto de modo de minimizar la acumulación de deuda flotante, así como la fijación de fechas ciertas de pago y proveedores, empleados y contratistas.

4- Administrar los recursos públicos bajo el principio de unidad de caja.

5- Implementar un sistema de información y gestión en tiempo real, basado en la contabilidad, integrado, manteniendo el concepto de unidad de registro y de aplicación a todo el ámbito gubernamental.

La aplicación del concepto de unidad de caja implica en la práctica, la administración centralizada por parte de la Tesorería provincial (órgano rector) de todos los recursos públicos. El instrumento para llevar a cabo este principio es el de Cuenta Unica, al cual ingresan todos los recursos recaudados o provenientes de operaciones de crédito²⁵, y por el que se realizan todos los pagos de los distintos organismos.

A su vez todo el registro de ingresos y pagos debe estar integrado automáticamente al sistema contable de información de la gestión económica y financiera del sector público.

4 SISTEMA DE CONTABILIDAD

La concepción moderna de administración financiera considera al sistema contable como el conjunto de normas, principios, recur-

sos y procedimientos técnicos utilizados para valorar y exponer los hechos económicos que afectan al patrimonio de las organizaciones.

Esta concepción del sistema contable difiere notablemente de la contabilidad pública tradicional estructurada en ramas sin conexión entre sí, basada en el compromiso como momento contable de ejecución del gasto y orientada a privilegiar el control legal formal del uso de los recursos públicos.

Solo por mencionar las limitaciones más importantes del modelo clásico o tradicional se observa por ejemplo que, al estar estructurado en ramas, obliga a registrar cada transacción tantas veces como ramas afecte originando ineficiencia e inexactitud en las salidas de información. También la etapa del compromiso origina problemas en la medición del gasto dando lugar a la ejecución de dos presupuestos en cada ejercicio presupuestario (M. Makon).

Por el contrario, bajo el nuevo concepto, la contabilidad gubernamental se estructura en el marco de la teoría contable, sigue los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplica la partida doble y establece que las transacciones se contabilizan e inciden patrimonialmente en el momento en que son devengadas²⁶.

La aplicación del momento del devengado como momento de registro del gasto, conlleva dos ventajas importantes: por un lado permite medir en forma objetiva la ejecución del

25- Excluyendose aquellos que por normas legales se deben mantener en cuentas bancarias específicas

26- Esto último no implica eliminar el concepto del compromiso, dado que el mismo se mantiene a los efectos de garantizar la aplicación del principio jurídico del presupuesto en cuanto a autorización máxima para gastar

gasto al considerar adquirido un bien o servicios sólo cuando este está disponible para su utilización por parte del sector público eliminándose en consecuencia la problemática figura de los residuos pasivos. Por otro permite integrar el sistema de información financiera en lo que respecta a sus distintos estados: presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales.

De esta manera así diseñado el sistema contable posibilita que las transacciones se registren una sola vez, en el lugar donde se producen los hechos y a partir de ese registro obtener todas las salidas de información que se necesiten, garantizando su coherencia, al estar las mismas originadas en la misma fuente de información.

5 SISTEMA DE PERSONAL

Este sistema comprende las normas y disposiciones sobre remuneraciones y condiciones de trabajo, la estructura de trabajo, la estructura organizativa y cargos del sector público, la política salarial, los legajos individuales de los agentes y la liquidación de haberes.

Un moderno sistema de personal debe comprender la globalidad de la información sobre cada persona ocupada en todos los organismos de la Administración Provincial con el objeto de conocer estadísticamente la utilización efectiva de los recursos humanos disponibles y observar los requerimientos que del mismo se hacen por unidad de producto a los efectos de determinar los puestos de trabajo realmente necesarios. A su vez permite el desarrollo de estadísticas salariales, insumo vital para cualquier análisis de política salarial.

Reunir o contar con la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos arriba planteados implica el desarrollo de las siguientes actividades:

Al inicio del ejercicio, la información sobre la estructura de cargos, con la planta ocupada y valorizada de personal, genera automáticamente el compromiso utilizando las clasificaciones que correspondan.

Durante el ejercicio las unidades ejecutoras de programas registran en el sistema contable las altas y bajas de personal.

Periódicamente, el momento de la liquidación de la nomina de personal se registra automáticamente la orden de pago, el gasto devengado y los correspondientes asientos de partida doble.

En el momento de efectuarse el pago de dichas ordenes se registra la ejecución del presupuesto en la etapa de pago, generándose los asientos de partida doble correspondientes.

6 SISTEMA DE COMPRAS

Comprende las actividades orientadas a obtener y administrar los bienes, servicios y obras necesarias para el desarrollo de la gestión. Este sistema involucra todo el proceso que comienza con la contratación de bienes, continua con el almacenaje y finaliza con su distribución.

Este sistema en la práctica actúa como apoyo de todo el proceso presupuestario al servir como insumo para la formulación del presupuesto y la programación de la ejecución en la medida que exista un programa anual de contrataciones. Para ello y como paso previo debe diseñarse un sistema de identificación de bienes y servicios de utilización común por la administración provincial. Dicha catalogación constituirá a su vez la base para el desarrollo de un sistema de precios de referencia, el que será en definitiva el que permita prever presupuestariamente los requerimientos de bienes y servicios valorizados y otorgue transparencia al proceso de compras del estado.

Por último, en la medida que exista un catálogo de bienes y servicios junto a un plan anual de contrataciones será posible integrar los procedimientos administrativos a los registros contables del gasto. De esta manera el registro de la solicitud de compras en el sistema contable, por parte de la unidad ejecutora responsable de programa, produce el inicio del trámite de compras o el requerimiento a almacenes, generándose en forma simultánea la afectación preventiva del crédito presupuestario. Con la contratación de los bienes y servicios se registrará el compromiso y emisión de la orden de compra. Finalmente con la recepción de bienes y servicios se origina el registro del devengado y la respectiva emisión de la orden de pago.

7 SISTEMA DE PATRIMONIO

El objetivo de este sistema es el de administrar los bienes físicos del estado, ya sean estos de dominio público o privado, muebles o inmuebles.

Dentro de las actividades comprendidas en este sistema se destacan el mantenimiento de una base

de datos actualizada con el inventario de los bienes, la identificación de los mismos, su valoración y el criterio para su depreciación, las altas, bajas y las normas regulatorias que permitan un efectivo control sobre los mismos.

Debe existir una integración de este sistema con el contable de modo que al registrarse la recepción del bien (momento del devengado) automáticamente se da de alta al mismo.

ANEXO II

Funcionarios encuestados en cada una de las Provincias

- Buenos Aires: Lic. E. Mendiguren, Dir. de Normas y Políticas Presupuestarias- Dcción Pcial de Presupuesto
- Santa Fe: Cr. C. Ronchi, Director General de Finanzas.
- Córdoba: Sr. Marcelo Faló, Jefe de Asesores del Ministerio de Economía.
- Río Negro: Lic. Nestor Rozados, Subsecretario de Presupuesto.
- Misiones: Prof. Carlos Basconcel, Director General de Presupuesto.
- Neuquén: Cr. Enrique Driussi, Director de Presupuesto.
- Salta: Cr. Norberto Bourges, Director General de Planeamiento y Control Presupuestario.
- San Luis: Cra Silvana Bonansea, Directora General de Administración.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Sr. E. Delleville, Secretario de Hacienda.
- Mendoza: Sr. Contador General de la Provincia

ANEXO III

I VARIABLES INSTITUCIONALES

1.1. Posición del Ministro de Economía o Finanzas respecto de sus pares de línea.

1. ¿ Tiene el ministro de economía / finanzas mayor autoridad que el resto en lo que hace a formulación y ejecución del presupuesto?

- Tiene mucha más autoridad que otros ministros (formalmente y en la práctica)
- Algo más de autoridad que otros ministros(formalmente pero no en la práctica).....
- Todos los miembros del gabinete tienen la misma autoridad.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Tiene mucha más autoridad que otros ministros (formalmente y en la práctica)
- Algo más de autoridad que otros ministros(formalmente pero no en la práctica).....
- Todos los miembros del gabinete tienen la misma autoridad.....

2. Permanencia en el cargo (indicar el número)

¿Cuantos ministros de economía hubo en cada período de gobierno desde 1991 ?.....

3. ¿ Como son las negociaciones entre la máxima autoridad presupuestaria y los otros ministros o funcionarios encargados de la ejecución del gasto ?

- De tipo bilateral.....
- Colegiadas (En gabinete).....

4. ¿ Tiene el ministro de economía autoridad presupuestaria, capacidad legal o institucional para vetar gastos propuestos por otros ministros?

- Si.....
- No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Si.....
- No.....

Fundamentos:

1.2. Restricciones al endeudamiento provincial

5 ¿Existen restricciones al endeudamiento provincial?

- No existen restricciones formales
- La legislatura aprueba el endeudamiento junto con el presupuesto.....
- La legislatura aprueba cada operación de endeudamiento
- Existen límites a los servicios de la deuda

Se exige mayoría especial para autorizar el endeudamiento.....
 Otras restricciones

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

No existen restricciones formales
 La legislatura aprueba el endeudamiento junto con el presupuesto.....
 La legislatura aprueba cada operación de endeudamiento
 Existen límites a los servicios de la deuda
 Se exige mayoría especial para autorizar el endeudamiento.....
 Otras restricciones

Fundamentos:

1.3. Restricciones al endeudamiento municipal

6 ¿ Existen restricciones al endeudamiento municipal?

No existen restricciones formales
 La legislatura aprueba el endeudamiento
 Existe autonomía pero hay límites a los servicios de la deuda.....
 Otras restricciones

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

No existen restricciones formales
 La legislatura aprueba el endeudamiento
 Existe autonomía pero hay límites a los servicios de la deuda.....
 Otras restricciones

Fundamentos:

1.4. Tratamiento de los recursos con afectación específica

7 ¿ Exceptuando los compromisos derivados de coparticipación a municipios, que proporción de los ingresos totales del gobierno provincial están afectados (por la Constitución o las leyes) a gastos predeterminados ?

Indicar el porcentaje

Fundamentos:

1.5. ¿Deudas del gobierno provincial contraída por entidades descentralizadas o autónomas?

8. ¿Asume el gobierno central deudas originadas en entidades descentralizadas (bancos, empresas) ?

Sí
 No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Sí
 No.....

1.6. Reglas fiscales

9 ¿Existen reglas fiscales que establezcan límites al déficit fiscal? (tildar únicamente un recuadro)

(a) No existen.....
 Reglas administrativas (es decir, sin leyes específicas)
 Reglas cuantitativas específicas en las leyes (por ejemplo: límites sobre financiación o déficit)..

Fundamentos:

1.7. Presentación y Aprobación del presupuesto

10 ¿En los últimos años se presentó y aprobó el presupuesto en término? (Tildar el recuadro correspondiente para cada año)

Años	¿ Se presentó en término ?		¿ Se aprobó a término ?	
	SI	NO	SI	NO
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				

Nota : por en **término** se debe entender que el presupuesto estuvo presentado a la fecha que indica la legislación provincial y aprobado para el 1 de enero del año en cuestión.

II ADMINISTRACION FINANCIERA PROVINCIAL

2.1. Sistema Contable

Sistema contable integrado



INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y PERFORMANCE FISCAL

11 Las transacciones presupuestarias (gastos) se registran principalmente: (tildar un recuadro)

Sobre la base de lo pagado.....
Sobre la base del compromiso.....
Sobre la base de lo devengado.....
Otras.....

Fundamentos:

Nota: Los sistemas contables sobre la base de lo pagado reconocen las transacciones y los hechos cuando se realizan pagos en efectivo. Los sistemas sobre la base de lo devengado reconocen las transacciones o los hechos al momento en que el valor económico se crea, transforma, cambia, transfiere o extingue y se contabiliza la totalidad de los flujos económicos (no solamente efectivo). La base del compromiso difiere de la base de lo pagado en el sentido que reconoce los ingresos y egresos comprometidos durante el ejercicio presupuestario y otorga un período específico luego del cierre del ejercicio para la registración e información de pagos de dichos conceptos

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Sobre la base de lo pagado.....
Sobre la base del compromiso.....
Sobre la base de lo devengado.....
Otras.....

12 ¿ Contempla el registro de la totalidad de las transacciones, aún aquellas que no derivan exclusivamente de movimientos de efectivo? (tildar un recuadro)

Si
Solo se registran operaciones que involucran movimientos de fondos.....

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si
Solo se registran operaciones que involucran movimientos de fondos.....

13 ¿ Existe un plan de cuentas único aplicable a todo el sector publico, que posibilite el registro de todas las transacciones económico - financieras sin duplicidades? (tildar un recuadro)

Si
 No.....

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si
 No.....

2.1.1 Situación institucional del órgano rector (tildar un recuadro)

13 Bis ¿ L a Contaduría de la provincia depende jerárquicamente del Ministerio de Hacienda?

SI.....
 No.....

Especifique a continuación quien nombra y como se renueva de su cargo al contador gral. de la provincia

2.1.2 ¿Que organismo lleva a cabo el control interno de los actos públicos?

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si
 No.....

2.2. Sistema de Crédito Publico

14 La administración del sistema de crédito publico en lo que hace a todas sus etapas : (tildar un recuadro)

Esta centralizada en un solo organismo gubernamental.....
 Existe autonomía de endeudamiento por parte de los distintos organismos(o de algunos).....

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo



1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Esta centralizada en un solo organismo gubernamental.....
- Existe autonomía de endeudamiento por parte de los distintos organismos (o de algunos).....

Fundamentos:

2.3. Sistema de tesorería

2.3.1. Cobertura

15 ¿Abarca el sistema de tesorería a todos los organismos públicos que ejecutan procesos de percepciones y uso de fondos?(tildar un recuadro)

- Si.....
- La mayor parte.....
- No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Si.....
- La mayor parte.....
- No.....

2.3.2. Fondo unificado (tildar un recuadro)

16 ¿ Se cumple con el principio de unidad de caja a partir del denominado fondo unificado del tesoro al cual ingresan todos los recursos recaudados (sean de libre disponibilidad o afectados, así como también créditos externos) y se efectúan a través de el todos los pagos ordenados por las distintas jurisdicciones ?

- Se cumple estrictamente.....
- Se cumple pero los organismos pueden mantener cuentas corrientes para el manejo de cajas chicas.....
- Cada organismo tiene a cargo sus propias cuentas bancarias y realiza todos los pagos.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Se cumple estrictamente.....
- Se cumple pero los organismos pueden mantener cuentas corrientes para el manejo de cajas chicas.....
- Cada organismo tiene a cargo sus propias cuentas bancarias y realiza todos los pagos.....

17 ¿ Esta integrado el registro de pagos e ingresos automáticamente al sistema contable de información? (tildar un recuadro)

- Si.....
- No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Si.....
- No.....

2.33. Situación institucional del órgano rector (tildar un recuadro)

17 Bis ¿ L a Tesorería de la provincia depende jerárquicamente del Ministerio de Hacienda?

- SI.....
- No.....

Especifique a continuación quien nombra y como se remueve de su cargo al tesorero gen. de la provincia

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Si.....
- No.....

2.4. Sistema de Personal

Entendiendo al sistema de personal como el conjunto de normas y disposiciones sobre remuneraciones y condiciones de trabajo, regímenes estatutarios, la estructura organizativa y cargos del sector publico, los legajos individuales de los agentes y la liquidación de haberes.

18. ¿ Existe un órgano coordinador responsable del sistema de personal encargada de la formulación de normas sobre los procesos de liquidación ?

- Si.....
- No.....



Si.....
 No.....

19. ¿ Existe legajo único de los agentes provinciales ?

Si.....
 No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si.....
 No.....

20. ¿ Existe base de datos centralizada de la dotación de personal (planta permanente, temporaria y contratos) por régimen estatutario ?

Si.....
 No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si.....
 No.....

21 La liquidación de sueldos del personal de la administración pública provincial (tildar el recuadro correspondiente)

Se realiza en forma centralizada.....
 Se realiza en forma descentralizada.....
 De manera descentralizada pero existe integración entre los sistemas de liquidación.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Se realiza en forma centralizada.....
 Se realiza en forma descentralizada.....
 De manera descentralizada pero existe integración entre los sistemas de liquidación.....

Fundamentos:

2.5. Sistema de compras y contrataciones

22 ¿ Existe un catalogo de bienes y servicios?

- No existe.....
- Existe e incluye bienes de uso y de consumo de uso común de los organismos.....
- Idem anterior disponible en base central de datos a la cual tienen acceso todas las Unidades ejecutoras de programas.....

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- No existe.....
- Existe e incluye bienes de uso y de consumo de uso común de los organismos.....
- Idem anterior disponible en base central de datos a la cual tienen acceso todas las Unidades ejecutoras de programas.....

23 ¿ Existe un plan anual de contrataciones, el que se especifican los requerimientos concretos en cantidades de insumos de cada tipo y valorizados para el período presupuestario considerado ?

- Si
- No.....

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Si
- No.....

Fundamentos:

III EJECUCION PRESUPUESTARIA.

3.1. Presentación de cuentas definitivas

. Control de la ejecución presupuestaria

24 ¿ Tiene el Ministro de Economía control sobre la ejecución del gasto mediante la programación (bimestral, trimestral, etc.) de la ejecución presupuestaria ? (tildar el / los recuadros correspondientes)

- No existe programación de la ejecución presupuestaria.....
- Existe programación pero no se sancionan los incumplimientos
- Existe programación , se controla y se sancionan los incumplimientos.....
- Existe un sistema de información financiera que no permite la emisión de la orden de compra cuando la jurisdicción agoto el crédito presupuestario programado

Evolución Histórica: marque con un circulo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo



INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y PERFORMANCE FISCAL

Existe un sistema de información financiera que no permite la emisión de la orden de compra cuando la jurisdicción agoto el crédito presupuestario programado

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

No existe programación de la ejecución presupuestaria.....
Existe programación pero no se sancionan los incumplimientos.....
Existe programación, se controla y se sancionan los incumplimientos.....
Existe un sistema de información financiera que no permite la emisión de la orden de compra cuando la jurisdicción agoto el crédito presupuestario programado

Disminución de créditos una vez aprobado el presupuesto y restricciones a cambios entre partidas

25 ¿Puede el poder ejecutivo recortar el gasto después de aprobado el presupuesto?.

Si
No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si
No.....

26 ¿Existen restricciones para cambiar gastos entre partidas sin tener una aprobación de la Legislatura?

Si
No.....

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

Si
No.....

Fundamentos:

Cobertura

27 Amplitud y cobertura del presupuesto : (tildar el recuadro correspondiente)

SI NO

- Consolidan todos los organismos descentralizados
- Consolidan todos los organismos autárquicos.....
- Consolidan las empresas públicas locales.....
- Consolida el Sistema Estatal de Jubilaciones y Pensiones

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Consolidan todos los organismos descentralizados
- Consolidan todos los organismos autárquicos.....
- Consolidan las empresas públicas locales.....
- Consolida el Sistema Estatal de Jubilaciones y Pensiones

3.2. Resultados logrados en relación con los objetivos

28 ¿Cuales de las siguientes medidas han sido adoptadas para medir y evaluar el valor, la eficiencia o la efectividad de las actividades públicas? (tildar los recuadros que resulten aplicables)

- Revisión del éxito de los principales programas para lograr sus objetivos anunciados
- Revisiones sectoriales
- Indicadores de eficiencia y efectividad.....
- Evaluación gubernamental sistemática de la eficiencia y la efectividad

Evolución Histórica: marque con un círculo todos los años en que haya habido cambios y a continuación indique la situación anterior. Si no lo hubo indíquelo

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 No Hubo

- Revisión del éxito de los principales programas para lograr sus objetivos anunciados
- Revisiones sectoriales
- Indicadores de eficiencia y efectividad.....
- Evaluación gubernamental sistemática de la eficiencia y la efectividad

Fundamentos:

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes and Stein (1996). " Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". NBER, Working Paper 5586.

Alesina A. and Perotti (1995): "The

political Economy of Budget Deficits", IMFstaff papers, March, 1-32.

Alesina and Perotti (1997): " Budget Deficits and Budget Institutions", Unplubished.

Alesina, A. And Bayoumi, T.(1996): " The costs and benefits of Fiscal Rules:



Evidence From U.S. States". NBER, Working Paper 5614.

Amado Jorge y Tricárico Marcelo : "La Deuda Pública". Revista ASAP N °29, Abril de 1997.

Alt, J. And Lowry, (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficit: Evidence for the States". American Political Science Review.

Artana, D., Lopez Murphy, R., (1996): " Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una Perspectiva Latinoamericana". En II Seminario Internacional de Federalismo y Gobiernos Locales, 27 de Junio de 1997. Universidad Nacional de La Plata.

Barro, R., (1979) " On the Determination of the Public Debt". Journal of Political Economy, 87: 940-947.

Bohn, H. And Inman (1995): "Constitutional Limits and Public Deficit: Evidence from US States. Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy.

Campos Ed and Pradhan Sanjay (1996): "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance" . Unpublished.

Centro de Estudios Para el Cambio Estructural (1997) . " La Evolución de las Finanzas Públicas Provinciales Entre 1991 y 1996". Serie de estudios N °23. Octubre de 1997

Domper Jorge: " El Sistema de Tesorería". Revista ASAP N °29, Abril de 1997.

Eichengreen, B., Hausmann and Von Hagen, J., (1996): " Reforming Fiscal Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", Unpublished, IDB.

Makon, Marcos, (1998): "Sistemas de Administración Financiera Pública en América Latina". Documento de Trabajo para el curso, Políticas Públicas : Transparencia en su Gestión. ILPES, Santiago de Chile.

Makon, Marcos, (1997): "La Reforma del Sistema Presupuestario". Revista ASAP N °29, Abril de 1997.

Ministerio de Economía

Marcel Mario, (1999): "Los Caminos de la Gobernabilidad Fiscal en América Latina: Reflexiones a partir de la experiencia chilena". Documento no publicado.

Millar, J.,: " The effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization". Bank of Canada. Working Paper 97-15.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1997): "El Sistema Presupuestario Público en la Argentina". Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto.

Tommasi, M., Sanguinetti, P., Jones, M., (1997) : "Política, Instituciones y Performance Fiscal en las Provin-

cias Argentinas. En II Seminario Internacional de Federalismo y Gobiernos Locales, 27 de Junio de 1997. Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A., y Sanguinetti, P.,(1993): " Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso argentino". CEPAL , Serie Política Fiscal N°45.

Poterba, J.,(1996): "Do Budget Rules Work". NBER, Working Paper N° 5550.

Stein, Ernesto,(1998): " Fiscal Descentralización and Divided Government Size in Latin America. Inter-American Development Bank, January 1998.

Stein, E., Talvi, E., y Grisanti, A.,(1998): Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. IADB, Working Paper N° 367.

Vega, Susana (1997) : " La Evaluación Presupuestaria" (1997). Revista ASAP N °29, Abril de 1997.

Von Hagen, J.,and Hallerberg, M., (1997): "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union". NBER Working Paper N° 6341.

Von Hagen, J.,and Harden, I., (1994): "Budget processes and Commitment to Fiscal Discipline".

EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y LOS MODELOS DE ANÁLISIS Y PRESCRIPCIÓN DE POLÍTICAS: EL CASO MUNICIPAL

LIC. NÉSTOR A. ROZADOS
SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO
PROVINCIA DE RÍO NEGRO

Las políticas públicas pueden ser analizadas desde un enfoque que parte de la relación entre el Estado y la sociedad civil en cuanto al grado de participación que tiene cada componente de este binomio en el proceso de formulación, diseño, implementación y ejecución de dichas políticas. En este trabajo se analizan las ventajas y las dificultades a considerar del modelo "botton-up", en el que las decisiones de política son condicionadas por la sociedad civil y generadas como consecuencia de un proceso "de abajo hacia arriba", en contraposición al modelo tradicional "top-down" en el que las decisiones políticas son generadas como consecuencia de un proceso "de arriba hacia abajo". Se concluye que el Presupuesto Participativo constituye una tecnología adecuada para la gestión de las políticas públicas, que no está en colisión con las metodologías más avanzadas (presupuesto por programas, presupuesto base cero, presupuesto por resultados), sino que se complementa con ellas.

INTRODUCCIÓN

Tanto en lo que se refiere al análisis como a la prescripción de políticas, puede hablarse de distintas posturas asumidas por los diversos autores que han escrito sobre dichas temáticas. En un afán por clasificar las mismas se han utilizado distintos criterios, a saber:

- 1) Según sean más o menos racionalistas;
- 2) Según integren las causas de los problemas políticos o no (causales o descriptivas);
- 3) En optimalistas o incrementalistas;
- 4) Según se dé preponderancia al largo o al corto plazo;
- 5) Según el grado de prioridad concedido a los actores sociales, esto es, mayor o menor grado de participación;
- 6) Conforme se utilicen métodos más cuantitativos o más cualitativos;
- 7) Dependiendo en su basamento en el análisis interno o del contexto o del impacto;

- 8) En "trituradores" (Escuela de Harvard) o "politiqueros" (Escuela de Berkeley); etc.

A riesgo de asumir una postura simplista, en el presente trabajo se utilizará como criterio el tipo de análisis empleado, lo que arroja dos posturas claramente diferenciadas: el modelo top-down y el modelo bottom-up. Asimismo, y con el objeto de llevar a cabo un estudio comparativo de ambos modelos, se estudiarán las prescripciones que en materia presupuestaria serían compatibles con cada uno de ellos haciendo hincapié en el modelo bottom-up.

La selección del Presupuesto Público para desarrollar el análisis comparativo a que se hizo referencia se funda en el hecho de que el mismo es una herramienta básica del sistema de planificación, un instrumento de política económica, un elemento clave de administración, un instrumento de ordenamiento, en suma, una herramienta política fundamental a través de la cual se expresa el Plan de Gobierno. Lo expuesto es válido cualquiera sea la metodología utilizada, si bien puede reconocerse que existen distintas alternativas disímiles entre sí, permitiendo esto desarrollar la comparación planteada.

La elección del caso municipal se funda en el hecho de que es el nivel de gobierno donde se han realizado menores avances en materia de formulación y evaluación presupuestaria, lo que aparece como contradictorio con el nuevo rol que la caída del denominado Estado de Bienestar y el

proceso globalizador imperante han asignado a los gobiernos locales.

El presente trabajo pretende analizar las dificultades y ventajas que presentan metodologías más participativas de integración del binomio Estado-sociedad civil en lo atinente al instrumento Presupuesto Público, tomando en cuenta los distintos problemas que pueden observarse en la gestión estatal municipal.

■ EL MODELO BOTTOM-UP

La corriente que propicia la utilización de este modelo surge como una propuesta alternativa al modelo hasta entonces imperante tanto en materia de análisis como de prescripción de políticas estatales. Así, concibe la implementación como una etapa completamente integrada con la de formulación, prácticamente indivisible en las que ambas son parte de un mismo proceso de retroalimentación continuo que implica una redefinición constante de la política utilizada. En tal sentido, Subirats¹ destaca la reciente aparición del término y la problemática de la fase de implementación en la bibliografía sobre políticas públicas.

La retroalimentación antes mencionada conlleva implícito un importante proceso de interacción sujeto-objeto. Así, el sujeto cobra importancia en tanto y en cuanto es "hacedor" de la política en un proceso mediante el cual se revaloriza su accionar y en el que el mismo pone en juego sus intereses, moviliza sus

1 - Subirats, Joan: "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia en la Administración"; INAP, Madrid, 1989.

influencias y desarrolla estrategias, de forma individual o como grupo, tendientes al logro de objetivos explícitos o implícitos con relación al resto de los agentes. Todo esto hace que el ciudadano cobre una importancia que se revaloriza en la medida que se incrementa su participación. A la visión antes imperante de sujeto pasivo ante el objeto "política" se contraponen esta postura activa y participativa.

Como consecuencia de lo señalado, el rol prioritario asignado a los expertos en la definición de la política por el modelo top-down es ahora asumido por los ciudadanos en el modelo bottom-up.

También, y en relación directa con lo mencionado hasta ahora, hay un cambio en la concepción del Estado, el que se visualiza como un Estado de intereses, en estrecha vinculación con la sociedad civil de la que forma parte, donde los distintos mecanismos de imposición de poder no están ajenos al mismo ni son parte exclusiva de uno de ellos. A la concepción sistémica (compatible con el modelo top-down) de Easton² en la que el Estado -bajo la denominación del sistema político- aparece como una caja negra que responde con políticas (productos) a las demandas y apoyos del sistema periférico, se contraponen en el modelo bajo análisis el juego de intereses y la puja de poderes, el entramado de relaciones Estado-sociedad civil. Se pasa de este modo de un Estado homogéneo y administrativista a un Estado donde la Administración es sólo una parte de la función del mismo.

Volviendo sobre el papel de los actores sociales, los mismos (en el modelo bottom-up) son parte del ahora proceso integrado formulación-implementación. Esto es una consecuencia directa de la consideración de que las políticas públicas no pueden concebirse como un proceso en el cual la formulación es materia excluyente de los expertos y la implementación un tema meramente administrativo.

El modelo top-down, imperante hasta comienzos de los años setenta, planteaba como crucial el proceso de formulación de las políticas. El mismo debía ser llevado a cabo, pregonaban, por expertos que, en definitiva, reproducían similares "recetas" ante problemáticas catalogadas como semejantes. El supuesto subyacente consistía en creer que una correcta formulación, con análisis cuantitativos rigurosos y detallados, llevaría necesariamente a un resultado compatible con la propuesta efectuada. La programación lineal, la definición de metas cuantitativas y los complejos análisis matemáticos resultaban la panacea que daba cuentas de las situaciones problemáticas que se planteaban.

Por su parte, en el modelo bottom-up, se revaloriza el papel de los actores sociales. Los mismos son considerados claves en el proceso de prescripción política, en el que se aúnan la formulación y la implementación. Se reconoce que el actor social, como ya se mencionara, tiene intereses que motivan su accionar. Los mismos lo llevan a interactuar con otros agentes en aras de reducir los efec-

2- Easton, David: "Esquemas para el Análisis Político"; Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

tos no deseados de las decisiones que puedan ser tomadas por otros agentes y por el Estado, aún como consecuencia de políticas diseñadas para su beneficio³.

El análisis de redes⁴, permitiendo la incorporación no sólo de las redes de influencia política efectivas sino también las potenciales, aporta nuevos elementos para abordar el estudio de relaciones. Asimismo, y a fin de lograr la consecución de acciones compatibles con sus intereses, los agentes y grupos de agentes movilizan el poder e influencias de que disponen en un juego estratégico no siempre de visualización fácil.

Como concepción general, y a manera de síntesis, puede señalarse que el modelo bottom-up posee, entre otras, las siguientes características:

- a) Conlleva un proceso inductivo, donde las decisiones políticas, son condicionadas en grado sumo por la sociedad civil receptora de las mismas y generadas como consecuencia de un proceso de abajo hacia arriba, participando los actores sociales activamente del diseño, implementación e introducción de ajustes de cada una de las políticas que en definitiva entrarán en vigencia.
- b) Visualiza al Estado como un Estado de intereses, siendo la Administración

parte del mismo.

- c) Asigna prioridad en la definición de la política a los ciudadanos.
- d) Elimina la posibilidad de neutralidad.
- e) Utiliza métodos cualitativos de análisis.
- f) Integra la formulación con la implementación.
- g) Otorga importancia al análisis de impactos de la política.
- h) Simplifica el proceso de obtención de la información.
- i) Rescata la necesidad de existencia del consenso y la negociación.
- j) Propone un proceso de planificación participativa.
- k) Asigna la responsabilidad de la evaluación y el control a los actores, las que se llevan a cabo sobre la base de las lógicas política y de calidad de vida implícitas en todo el proceso.

Con el propósito de efectuar un análisis comparativo con el modelo top-down, las características del mismo en materia de los tópicos resaltados del modelo bottom-up serían los que se enumeran a continuación:

3 - Crozier, M. y Friedberg, M.: "El Actor y el Sistema"; Ed. Alianza, 1990.

4 - Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M.C.: "Redes de Influencia Política, Poder y Desarrollo Local" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.

- a) Conlleva un proceso deductivo, donde las decisiones políticas son generadas como consecuencia de un proceso de arriba hacia abajo, siendo los expertos los responsables del proceso de formulación y quedando la implementación como responsabilidad de las áreas administrativas.
- b) Visualiza al Estado como un Estado homogéneo, administrativista.
- c) Asigna prioridad en la definición de la política a los técnicos.
- d) Considera garantizada la neutralidad.
- e) Utiliza métodos cuantitativos de análisis.
- f) Separa la formulación de la implementación.
- g) Relativiza la importancia del análisis de impactos de la política.
- h) Existen "cuellos de botella" en el proceso de obtención de la información.
- i) La negociación sólo puede darse en el proceso de formulación.
- j) Propone un proceso de planificación tradicional en la implementación.
- k) Plantea una evaluación del tipo costo-beneficio.

■ EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y EL MODELO BOTTOM-UP

Como ya se señalara, el Presupuesto Público es un elemento útil para desarrollar el análisis comparativo objeto del presente trabajo dada su característica de herramienta política fundamental a través de la cual se expresa el Plan de Gobierno. Asimismo, y como también se expuso, existen distintas metodologías relacionadas tanto a las fases de formulación como a las de implementación y control que pueden ligarse a los modelos en estudio. Dada la centralidad del modelo bottom-up en el presente trabajo, se analizará cómo se plasma este modelo en el proceso presupuestario y las ventajas y desventajas que se presentan en dicho proceso.

En tal sentido, pueden señalarse como ya ampliamente difundidos los siguientes métodos de presupuestación:

• **Metodología Tradicional o Incremental:** conforme la misma se detallan, por grandes partidas y a nivel institucional generalmente agregado, las previsiones de gastos para el año que se presupuesta así como las estimaciones globales de recaudación por rubros poco discriminados. Si bien esta forma de trabajo ha caído en desuso en gran parte de las administraciones (tal el caso de la Administración Nacional y la casi totalidad de las administraciones pro-vinciales) es aún la utilizada por la mayoría de los municipios.

• **Presupuesto por Programas:** este modelo de formulación fue muy utilizado desde mediados del '60 y por un período de

casi una década. En la actualidad, se ha reimplantado, siendo éste el modelo adoptado tanto en el Presupuesto Nacional como en la mayoría de las Provincias, aunque el grado de su aplicación ha sido variable. Constituye una técnica de planificación, programación y presupuestación que persigue la identificación de objetivos estratégicos, permitiendo determinar los requerimientos materiales y de recursos humanos que posibiliten su ejecución. Permite determinar, asimismo, las necesidades financieras, gracias a clasificadores de recursos y gastos desagregados, lo que facilita la determinación del costo de las distintas acciones presupuestadas. Los programas presupuestados acompañan como información las metas a lograr a través de los mismos (con sus respectivas unidades de medida), identificando unidades ejecutoras y coordinadoras y, facilitando de este modo la evaluación y control de gestión del accionar de las distintas áreas de gobierno.⁵

• **Presupuesto Base Cero:** esta metodología no es contradictoria con la elaboración de un Presupuesto por Programas y, para muchos autores, es considerada como complementaria de aquella. Consiste en tratar cada ejercicio como si fuese el primero. En concordancia con esto, al formular se evalúan todas las decisiones independientemente de que sean continuación de un plan ya

comenzado a ejecutar en años anteriores. La evaluación de proyectos se transforma de este modo en una herramienta fundamental que da prioridades en materia de presupuestación. Dado que el seguimiento estricto de esta forma de trabajo implica marchas y contramarchas en algo tan complejo como el accionar estatal, el mismo no es utilizado en la práctica. Así, su utilización se reduce a la esfera privada.

• **Presupuesto por Resultados⁶:** tampoco se contrapone con la formulación por programas. Esta forma de presupuestación fue ideada y puesta en práctica por el Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza en colaboración con la Universidad Nacional de Mendoza, a fines de los '80 y principios de los '90. Se estructura sobre la base de una presupuestación por parte de los distintos responsables de acciones en términos físicos, descomponiendo cada acción a sus mínimos elementos constitutivos y considerando como unidad de presupuestación a los Departamentos. Uno de los objetivos perseguidos era la introducción del concepto de costo de oportunidad (noción de sacrificio). Esta metodología fue ampliamente publicitada como una herramienta "federalizadora" aunque en realidad, si bien se presupuestaba con base a los Departamentos, las priorizaciones se establecían en el ámbito cen-

5 - Subsecretaría de Presupuesto de Río Negro. Dirección de Metodología y Análisis Presupuestario: "Sistema Presupuestario"; Material elaborado para el curso de capacitación "Sistema Presupuestario en la Provincia de Río Negro" dictado durante el mes de mayo de 1998.

6 - Desarrollo en base a la exposición del Lic. N. Braceli (Ministro de Economía de la Provincia de Mendoza durante la implementación de la presupuestación por resultados y principal mentor del mismo) el 28/10/93 durante el VII Seminario Nacional de Presupuesto Público organizado por la ASAP en la ciudad de Santa Fe.

tral sin la participación ciudadana. No obstante las expectativas depositadas en este intento, el único de relevancia en el país con intenciones claras de ganar en términos de participación - aunque más de los distintos estamentos técnicos y políticos que de la población -, el mismo fue dejado de lado dada la imposibilidad que se presentó en la práctica de contar con informaciones actualizadas de ejecución y de cierre de cuentas.

De las metodologías expuestas se deduce que, en definitiva, el rol de planificación y decisión de políticas descansa en el organismo estatal planificador o, en el mejor de los casos, de cada una de las áreas responsables de una temática en particular. Con excepción de la técnica denominada tradicional, las restantes pretenden lograr, a través de la cuantificación de objetivos a alcanzar, incorporar una evaluación que tenga una mayor relación con la satisfacción de necesidades de la sociedad civil. No obstante ello, la evaluación de los resultados alcanzados se corresponde más con la perspectiva de quienes han contratado la misma que de la población objetivo, lo que hace que los resultados de la evaluación sean de poca utilidad práctica⁷. Puede observarse, asimismo, la clara separación existente entre formulación e implementación. En resumen, las metodologías implícitas en las alternativas planteadas responden claramente al modelo top-down.

Como contraposición, y enmarcado en el modelo bottom-up ya definido, puede señalarse el denominado Presupuesto Participativo, inmerso en la concepción de la Gestión Participativa.

Por Gestión Participativa se entiende al proceso por el cual las personas y las instituciones sociales (Estado, Corporaciones Económicas, Corporaciones Sindicales, Organizaciones Públicas no Gubernamentales, Iglesias) que tienen un interés legítimo ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y en los recursos que los afectan; comprendiendo, en consecuencia lo siguiente:

- a personas o instituciones afectadas y beneficiadas en alguna o todas las fases del/de los proyecto/s;
- la promoción del papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo;
- las tecnologías especialmente diseñadas para facilitar el proceso;
- la toma de decisiones descentralizadas; y
- la institucionalización de las decisiones descentralizadas o por delegación como parte normal y prevista del necesario proceso de interrelación Estado- sociedad civil.

7- Sulbrandt, José: "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, Bernardo: "Pobreza: un tema impostergable"; CLAD, Fondo de Cultura Económica, PNUD; Caracas, 1993.

En este punto se considera relevante presentar cuáles son las problemáticas en la gestión pública que aparecen como susceptibles de ser enfrentadas mediante el instrumento de gestión denominado Presupuesto participativo.

Al tal fin se desarrollan dos matri-

ces diseñadas para posibilitar la visualización de las problemáticas referenciadas. En las mismas se han incorporado variables e indicadores (estos últimos en letra cursiva) con el objetivo de posibilitar la percepción y el diagnóstico del grado de problematización existente en un lugar y momento dados.

Primera Matriz de Problematización de la Gestión Estatal. Planes, Proyectos y Programas de las Políticas Públicas.

Área de Gestión: Gestión Financiera.

Problema: Falta de respuesta del aparato burocrático municipal a las necesidades de la sociedad civil.

Tema: Reformulación del accionar burocrático-administrativo municipal a las demandas de la sociedad civil.

Instrumento de intervención: Gestión participativa/Presupuesto participativo.

Componentes de la Dimensión Procesual	Componentes de la Dimensión Estructural		
	Político-Financiero	Administrativo-Contable	Organizacional-Productivo
Formulación	Ausencia de consenso en la definición de las políticas públicas. - <i>Porcentaje de medidas adoptadas por la mayoría absoluta de los representantes.</i> - <i>Porcentaje de decisiones adoptadas en "asambleas públicas" sobre el total.</i>	Asignación de prioridades presupuestarias. - <i>Grado de centralización en la formulación programática.</i> - <i>Porcentaje del gasto asignado a "actividades centrales".</i>	Desconocimiento de las demandas poblacionales. - <i>Cantidad de relevamientos de necesidades.</i> - <i>Grado de disponibilidad de estadísticas sociales.</i>

<p>Diseño</p>	<p>Asignación discrecional de créditos presupuestarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de reuniones de discusión de asignación de créditos presupuestarios con los responsables directos de las unidades ejecutoras. - Porcentaje de créditos asignados a gastos "sin discriminar" y "reservados". 	<p>Rigidez normativa en lo atinente a la transferencia de partidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de posibilidad de transferencia de créditos entre distintas finalidades y grupos de gastos. - Nivel de posibilidad de transferencia de créditos entre distintos programas. 	<p>Falta de expresión del ordenamiento de las prioridades de los grupos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grado de relación entre relevamientos de necesidades y asignaciones de créditos presupuestarios. - Porcentaje de metas correlacionadas con necesidades emergentes de estadísticas socio-económicas.
<p>Implementación</p>	<p>Falta de correspondencia entre la oferta de servicios comunales y las demandas de la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de créditos asignados a servicios sociales básicos sobre el total de créditos. - Medición de la demanda insatisfecha de servicios sociales. 	<p>Rigidez en la asignación de los fondos presupuestarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de modificaciones presupuestarias mensuales por encima de cierto monto definido como significativo. - Cantidad de modificaciones presupuestarias delegadas a niveles de decisiones operativos. 	<p>Convocatoria a organizaciones comunales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de reuniones convocadas con organizaciones comunales. - Nivel de asistencia a reuniones comunales.
<p>Ejecución</p>	<p>Falta de participación de los actores sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grado de participación de los actores sociales en la utilización de los créditos asignados a sectores sociales. - Porcentaje del gasto efectivamente transferido a la atención de demandas sociales concretas. 	<p>Rigidez en la efectivización de los fondos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de fondos de libre disponibilidad sobre el total de fondos. - Demora en la tramitación de efectivización de fondos (cantidad de intervenciones). 	<p>Priorización de propuestas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de metas cumplidas emergentes de demandas expresadas en convocatorias a organizaciones comunales. - Cantidad de metas cumplidas ordenadas con criterios de priorización.



**Se unda Matriz de Problematización de la Gestión Estatal
Correspondencia de Intereses y Acciones Públicos, Privados y Estatales**

Determinación



Dimensiones del Campo Estatal (Políticas Públicas y Administración Pública)	Dimensiones de la Acción Social		
↓	Macro Social	Meso Social	Micro Social
<p>General (formas de la Dominación)</p>	<p>Hegemonía del poder político sobre las voluntades de la sociedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de normas de necesidad y urgencia sobre el total. - Porcentaje de normas votadas sólo por el oficialismo. 	<p>Ley de Administración Financiera.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grado de participación de los sectores sociales en la definición de prioridades. - Nivel de participación de los actores sociales en las distintas etapas del ciclo presupuestario (transparencia). 	<p>Marco legal del Área Presupuestaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de autonomía del área en la fijación de prioridades. - Cantidad de etapas previstas en la discusión de los niveles de créditos a formular.
<p>Particular (Formas del poder)</p>	<p>Asignación clientelar de recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monto relativo de recursos destinados a organismos netamente políticos (Secretaría General, Ministerio de Gobierno,...). - Monto relativo de recursos destinados a sectores claramente oficialistas (Instituciones, Asociaciones,...). 	<p>Metodología de formulación presupuestaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de consultas efectuadas a organizaciones comunales relacionadas con la formulación presupuestaria. - Cantidad de discusiones públicas (formales o no) realizadas durante la etapa de formulación. 	<p>Asignación de partidas a la satisfacción de requerimientos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de partidas (en montos relativos) asignado a sectores sociales. - Relación entre montos asignados a programas sociales y condicionamiento al cumplimiento de los mismos.
<p>Singular (formas de la organización)</p>	<p>Demandas al municipio de parte de las instituciones sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de reclamos asentados formalmente. - Cantidad de reclamos públicos expresados en medios masivos de comunicación. 	<p>Demandas poblacionales con necesidades insatisfechas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de la población con NBI y evolución de dicha población. - Evolución del índice de población con NBI. 	<p>Insatisfacción de necesidades poblacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de población insatisfecho con el actual nivel de servicios comunales (vía encuestas representativas). - Cantidad de reclamos formales e informales pendientes de respuesta.



Condicionamiento

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Atento el problema presentado, como ya se señalara, la gestión participativa, y más explícitamente el presupuesto participativo como tecnología de gestión de las políticas públicas, aparece como la solución más adecuada a dicha problemática.

Este instrumento de planificación de las acciones no está reñido con las metodologías más avanzadas desde el punto de vista técnico en lo que se refiere a la formulación presupuestaria, a saber, presupuesto por programas, presupuesto base cero o presupuesto por resultados; es, más bien, complementario de aquéllas en tanto atiende a todas las etapas del ciclo presupuestario (formulación, implementación, ejecución, cierre de cuentas y control).

Además, debe señalarse que el Presupuesto Participativo contribuye notablemente a la tan buscada transparencia de las acciones públicas. Si se analiza la discusión que sobre el particular se viene desarrollando a nivel político y académico, la misma se centra fundamentalmente en la disponibilidad de sistemas de información sobre la ejecución de las políticas y en el control de las acciones. El presupuesto participativo no sólo garantizaría la posibilidad de disponer de ambos mecanismos tendientes al incremento de la transparencia sino que implica asegurar la

misma a nivel de formulación de las políticas en tanto se basa en la discusión abierta y en la participación de la sociedad civil en la selección de las alternativas a incluir y en la priorización de las mismas. Además, posibilita no sólo los controles concomitantes y *ex-post*, sino también el control *ex-ante*.

En síntesis, la participación habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo siendo, en consecuencia, uno de los objetivos del desarrollo y uno de los medios. De esta forma, no sólo puede ayudar a mantener democracias estables con un importante nivel de legitimación sino que también contribuye al crecimiento económico-social. Así, la participación es esencial para el desarrollo sostenible. Las personas que se comprometen con el proceso y están afectadas por él son las que toman las decisiones en todo el ciclo presupuestario, siendo así más probable que los problemas se enfoquen de una manera más integral y que las soluciones sean más eficaces.

Así la alternativa de gestión propuesta se plantea como una instancia de participación de los distintos actores de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y en el control y evaluación de los resultados de tales decisiones. Si bien pueden referenciarse experiencias de este tipo en el país (v.g.: distintas municipalidades de las provincias de Buenos Aires⁸, Córdoba⁹ y Santa Fe¹⁰), no sucede lo mismo con el Presupuesto

8 - Bennardís, Adrián: "Participación ciudadana en el gobierno municipal" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.

9 - Tecco, Claudio: "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.

10 - Arnoletto, Eduardo J. Y Beltrán, Eduardo: "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.

Participativo, para cuyo análisis debe recurrirse al estudio de tal práctica en el municipio de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul (Brasil).

La ciudad mencionada cuenta con una población del orden de los 1.300.000 habitantes y está en el centro de una región metropolitana de 3.000.000 de habitantes. Es un gran centro de servicios y comercio que ha ido perdiendo su presencia fabril en los últimos treinta años.

En 1989 se produce la asunción del gobierno municipal por el Partido del Trabajo. Conforme los objetivos del mismo, se planteó la necesidad de llevar a la práctica los principios de estimular y fortalecer la organización autónoma e independiente de la sociedad civil, con la creación y ampliación creciente de mecanismos de democratización de las decisiones del poder público. Asimismo, las autoridades tomaron conciencia de que los modelos para poner en práctica lo propuesto debían ser creados ya que no se contaba con experiencias de integración semejantes. Conforme relevamientos entre la población se concluyó que la misma manifestaba un interés singular sobre aspectos vinculados al destino de los fondos asignados a la inversión pública. A partir de allí surgió la necesidad de adaptar la herramienta presupuestaria a esta situación, una herramienta que se ocupase de la población sobre la base de criterios consensuados que estableciesen prioridades, la que comenzó a llamarse Presupuesto Participativo.

Como consecuencia de reuniones con los integrantes de las cuatro regiones en que se dividía Porto Alegre, se llegó a un acuerdo de efectuar una nueva división, ampliando el número de regiones a dieciséis, bajo la definición de que "Una región no es una medida de superficie, es principalmente un espacio de uso social y de organización comunitaria. Una región no se crea por decreto o por decisión de la Municipalidad. Se hace a través de un gran acuerdo."¹¹

Como punto de partida se fijó una concepción de planeamiento estratégico. Se trabajó con el convencimiento de que la discusión del Presupuesto debía ser pública y participativa, sirviendo también para hacer emerger los conflictos vigentes en la población y a estimular la negociación como política de carácter distributiva.

Basándose en un criterio de creación de Asambleas Regionales y distintos órganos de decisión y priorización conforme se avanzaba en la definición de objetivos, se plantaron prioridades que, teniendo en cuenta las reales disponibilidades financieras de la comuna, y luego de un proceso de feed-back, se incluían en el Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo Municipal para su posterior tratamiento por el Concejo Deliberante. Si bien se han observado en la práctica un proceso de fuertes negociaciones para la aprobación del documento presupuestario, que culminan en modificaciones al original, la experiencia parece demostrar que las mismas no son significativas. Esto obedecería a

11 - Goldin, J: "Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre". Cuaderno de trabajo N° 11 del Instituto Bonaerense de Análisis y Proyectos, Buenos Aires, 1997.

que, en definitiva, los concejales conocen el proceso y saben que el proyecto representa los intereses del electorado. Es por ello que puede afirmarse que el Presupuesto Participativo no sólo introduce modificaciones sustanciales en la estructura administrativa sino también en la faz legislativa ya que altera las formas tradicionales de intermediación de los concejales sobre las demandas de la población.

En definitiva, conforme R. Pont, Intendente de Porto Alegre: "En este sistema denominado Presupuesto Participativo, no son sólo los técnicos y los gobernantes los que toman las decisiones sobre la recaudación y los gastos públicos. Es la población, a través de un proceso de debates y consultas, quien define los valores de la recaudación y el gasto, y decide dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles obras y acciones serán desarrolladas por el gobierno. (...). El Presupuesto Participativo ha comprobado, también, que la creación de mecanismos prácticos de participación y el compromiso del gobierno en hacer aquello que la población decide son fundamentales para romper las barreras burocráticas que separan a la sociedad civil del estado y para la constitución de una sociedad activa y movilizadora. (...). Esta experiencia además, instala a los ciudadanos en la reflexión política acerca de los límites y de la insuficiencia de la democracia representativa. En un país como Brasil, donde el sistema partidario es frágil, la delegación por el voto no es respetada o es defraudada por la conveniencia de los candi-

datos electos o por el simple no cumplimiento programático. La acción ejercida por el Presupuesto Participativo se ha revelado altamente positiva en la elevación de la conciencia y de la práctica de los ciudadanos que se apropian de la información y del control sobre el Estado. (...). Actualmente, en todo Brasil, por lo menos 70 municipios están implementando el presupuesto Participativo, tomando como base la experiencia de Porto Alegre".¹²

De la lectura de la información disponible sobre la experiencia, se observa que los participantes del proceso se incrementaron de 403 en 1989, primer año de la experiencia, a 14.258 en 1995.

Con relación al criterio de distribución de los recursos, los cuales se han incrementado vía un mayor índice de cobrabilidad de tasas evidenciado a partir de la puesta en marcha del Presupuesto Participativo y reformas de carácter impositivas propuestas por la misma población, desde 1992 se vienen utilizando los siguientes:

Criterio 1: carencia de servicios o infraestructura urbana en la región.

Criterio 2: población en área de carencias máximas de servicios o infraestructura de la región.

Criterio 3: población total de la región.

Criterio 4: prioridades de la región.

¹² - Pont, R.: "Democracia y participación popular en la esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre (1989-1996)". Mimeo.

Cada criterio recibe un puntaje (el que es mayor en la medida que más se aleja del valor considerado como óptimo) y además es ponderado, conforme un índice de importancia relativa, llegándose así a un ordenamiento de las prioridades planteadas por cada región. Tanto los criterios, como los puntajes y los ponderadores surgen de propuestas técnicas que se consensúan con la población

Se ha observado durante el proceso de maduración de esta experiencia, que la misma no puede darse por acabada sino que se perfecciona con el paso del tiempo y con la práctica, que las discusiones ya no se restringen sólo a las inversiones sino que también abarcan cada vez más las otras políticas administradas por el gobierno municipal.

Como se deduce de lo antes expuesto, son importantes las ventajas que proporciona este instrumento de participación. Sin embargo, la experiencia relatada no debe hacernos creer que ésta es una solución mágica a la compleja problemática que se plantea en la prescripción de políticas públicas. Deben tomarse recaudos para evitar que las dificultades propias de la instrumentación de esta técnica de gestión participativa se transformen en desventajas insalvables.

Cabe aquí señalar algunos factores que pueden dificultar el proceso de gestión participativa propuesto. Entre los impedimentos más comunes a la participación se señalan los siguientes:

- Temor a la pérdida del poder o el control por parte de las autoridades municipales.

- Falta de experiencia en la participación por parte del gobierno municipal y/o por los individuos e instituciones sociales.

- Existencia de procedimientos burocráticos inflexibles y/o centralizados.

- Existencia de conflictos sociales importantes.

- Resistencia por parte de las autoridades gubernamentales a comprometer recursos para identificar a las personas y entidades que tienen un interés legítimo, principalmente a las personas de escasa presencia social.

- Desajuste en la aplicación de los mecanismos participativos adecuados a las diferentes etapas del proceso.

- Falta de capacitación de los recursos humanos municipales.

- Falta de capacitación de la sociedad civil en lo atinente al proceso.

- Desinterés poblacional ante promesas anteriores incumplidas.

- Diferencial de poder importantes de unas instituciones y grupos de individuos sobre otras instituciones o grupos.

- Pérdida de interés de instituciones o individuos ante la no priorización reiterada de sus reclamos puntuales.

- Generación o incremento de conflictos entre las personas y entidades interesadas.

- Generación de expectativas no realistas.

La enumeración parcial anterior resalta inconvenientes que deben solucionarse ya que comprometen en distinta medida la viabilización del proceso propuesto. Pero la existencia de inconvenientes a la tecnología planteada en el presente documento no la inhabilita ni implica cuestionar su eficiencia. Más bien advierte sobre problemas de los que se debe tomar conciencia a fin de prevenir los efectos nocivos que pueden acarrear y que, de no preverse su solución, pueden llevar a un cuestionamiento indebido de la metodología.

A fin de "manejar" los riesgos enumerados, se proponen como acciones viabilizadoras, las siguientes:

- Conocer plenamente las ventajas y limitaciones del método participativo seleccionado.

- Entender que la participación es mucho más que un derecho civil o una práctica del pluralismo político, aún cuando puede contribuir a ambos fines.

- Tener en cuenta las instituciones locales y los factores culturales para planear, ejecutar y controlar.

- Tener en cuenta que la participación exige flexibilidad y creatividad para dar respuesta a las necesidades de los diferentes individuos e instituciones comprometidas, que tales necesidades pueden cambiar con el trans-

curso del proceso y que, por lo tanto, éste es esencialmente un proceso que se repite sistemáticamente.

- Utilizar el análisis social participativo para identificar a los actores sociales claves para el proyecto y los canales apropiados para comunicarse con ellos.

- Evitar utilizar la participación como un recurso de última hora que ofrezca sólo un mínimo de involucramiento. Esto puede restarle mérito a la propuesta de participación como la han entendido los actores involucrados. Es mejor introducir una participación completa e integrada totalmente al proceso de desarrollo.

- Efectuar un proceso de capacitación no sólo de los agentes municipales sino también de los actores involucrados.

- Potenciar las capacidades individuales tratando de "igualar" los potenciales de poder de los distintos actores individuales e instituciones.

- Difundir la metodología y esclarecer la necesidad de fijar prioridades claras entre los objetivos propuestos de manera tal de garantizar que se incluirán en dicho orden conforme las limitaciones de financiación disponibles.

- Flexibilizar los procesos burocráticos y llevar adelante un abierto proceso de descentralización.

No obstante los riesgos mencionados,

la experiencia disponible en la materia indica que el esfuerzo a que se hizo referencia sería más que justificado en consideración con los resultados potenciales a alcanzar. Indudablemente, la aplicación de la técnica en cuestión aparece como aconsejable en una larga primera etapa sólo en el ámbito municipal, donde existe una relación más cercana entre los funcionarios públicos y los ciudadanos así como una mayor cercanía con la problemática cotidiana que se intenta resolver.

En suma, el modelo de gestión participativa, claramente inmerso en la corriente bottom-up, es un proceso dinámico de marchas y contramarchas que requiere el apuntalamiento continuo del sector público municipal, la capacitación integral de agentes y ciudadanos, la conformación de equipos de trabajo, la transparencia de la acción política y, sobre todo, el convencimiento de que la unidad gobierno-sociedad civil no sólo legítima sino también es una poderosa herramienta en pos del desarrollo económico-social en el contexto actual.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arnoletto, Eduardo J. y Beltrán, Eduardo:** "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.
- **Bennardis, Adrián:** "Participación ciudadana en el gobierno municipal" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.
- **Crozier, M. y Friedberg, M.:** "El Actor y el Sistema"; Ed. Alianza, 1990.
- **Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M.C.:** "Redes de Influencia Política, Poder y Desarrollo Local" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.
- **Easton, David:** "Esquemas para el Análisis Político"; Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- **Goldin, J.:** "Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre". Cuaderno de trabajo N° 11 del Instituto Bonaerense de Análisis y Proyectos, Buenos Aires, 1997.
- **Pont, R.:** "Democracia y participación popular en la esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre (1989-1996)." Mimeo.
- **Subsecretaría de Presupuesto de Río Negro. Dirección de Metodología y Análisis Presupuestario:** "Sistema Presupuestario"; Material elaborado para el curso de capacitación "Sistema Presupuestario en la Provincia de Río Negro dictado durante el mes de mayo de 1998.
- **Sulbrandt, José:** "La evalua-

ción de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, Bernardo: "Pobreza: un tema impostergable"; CLAD, Fondo de Cultura Económica, PNUD; Caracas, 1993.

- **Subirats, Joan:** "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia en la Administra-

ción"; INAP, Madrid, 1989.

- **Tecco, Claudio:** " El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local"; FLACSO. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, Rosario, 1998.

PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA EVALUACION PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA SEGURO DE DESEMPLEO ¹

LIC. RAÚL MARCELO GAYA

CONSULTOR EN LA DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO.

El presente artículo se propone analizar los determinantes del gasto del denominado Programa 16 "Prestaciones Previsionales" que funciona en el ámbito de la ANSES, con el objetivo de construir un conjunto de indicadores que sirvan para evaluar desde el punto de vista físico y financiero el avance de dicho programa. Este artículo forma parte de un trabajo más amplio de asistencia técnica para la evaluación presupuestaria de los programas a cargo de la ANSES.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto desarrollar una serie de indicadores que sirvan a la evaluación presupuestaria del programa "Seguro de Desempleo" que ejecuta la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En este sentido, este trabajo complementa el estudio iniciado en "Propuesta de Indicadores para la Evaluación Presupuestaria del Programa Prestaciones Previsionales a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social" publicado en Revista ASAP N°35, aplicando dicha metodología de análisis al Programa Seguro de Desempleo.

Con el fin de tener una referencia de la evolución del gasto de este programa, en el Cuadro N° 1 se presenta el gasto devengado de ANSES (1996 - 2000) desagregado en cada uno de los programas que ejecuta. En el mismo se puede observar que el programa "Seguro de Desempleo" representó en 2000 el 1,8% del gasto devengado de ANSES siendo éste un 5,7% superior al del año anterior². Cabe aclarar que a partir del año 1997 las asignaciones familiares abonadas a los beneficiarios del seguro de desempleo se imputaron en el programa "Asignaciones Familiares" mientras que en los años anteriores lo hacían dentro del programa "Seguro de Desempleo".

1- Este artículo forma parte del trabajo de asistencia técnica para la evaluación presupuestaria de los programas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social; Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional; Préstamo BID 826/OC-AR.

2- Para homogeneizar la serie y evitar errores no se tuvieron en cuenta las transferencias contenidas en "Otras categorías presupuestarias" dado que los años 1996 y 1997 el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados estaba incorporado al presupuesto nacional, razón por la cual en dichos años la transferencia a ese organismo se exponía como gasto figurativo, mientras que la transferencia por los programas de generación de empleo comenzaron a ejecutarse presupuestariamente en la Secretaría de Empleo a partir del segundo semestre de 1997 cuando comenzaron a implementarse los programas "Trabajar".

Cuadro N° 1
Ejecución Presupuestaria de la ANSES.

En millones de Pesos.

Base Devengado.

	1996	1997	1998	1999	2000
Total	16.218,1	16.222,6	16.281,7	16.423,6	16.532,6
Actividades Centrales	166,8	229,8	315,7	246,3	218,8
Actividades Comunes Programas 18 y 19	13,5	0,8	0,0	0,0	0,0
Programa 16 "Prestaciones Previsionales"	14.245,6	13.283,6	13.270,7	13.263,4	13.337,0
Programa 18 "Seguro de Desempleo"	402,1	317,0	225,9	285,8	302,2
Programa 19 "Asignaciones Familiares"	381,1	418,3	462,0	607,1	694,8
Programa 20 "Atención Ex-Cajas Provinciales"	1.009,0	1.973,1	2.007,5	2.020,9	1.979,8

FUENTE: Secretaría de Hacienda.

Como surge del Cuadro N° 1 el gasto devengado del programa "Seguro de Desempleo" resulta poco significativo en comparación con el resto de los programas a cargo de ANSES. Sin embargo, en términos absolutos sí lo es, razón por la cual en este trabajo se postulan una serie de indicadores para la evaluación del programa.

2. EL PROGRAMA 18 "SEGURO DE DESEMPLEO"

El Programa 18 "Seguro de Desempleo" atiende la tramitación, seguimiento, otorgamiento y pago del seguro de desempleo establecido por la Ley N° 24.013 y sus

normas complementarias.

En este sentido, en el art. 113 de la citada ley se encuentran los requisitos para acceder al seguro por desempleo, los que se enumeran a continuación:

i) encontrarse en situación legal de desempleo;

ii) estar inscripto en el Sistema Unico de Registro-Laboral;

iii) haber cotizado en el Fondo Nacional de Empleo (FNE) durante doce meses en los tres años anteriores al cese del contrato

de trabajo;

iv) los trabajadores contratados a través de las empresas de servicios eventuales tendrán un período de cotización mínimo de noventa (90) días durante los doce (12) meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo.

v) no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

Por su parte, en el artículo 114 se establece que se encontrarán bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos dentro de las siguientes categorías:

i) haber sido despedido sin justa causa;

ii) haber sido despedido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador;

iii) resolución del contrato de trabajo fundado en justa causa (por el empleador);

iv) extinción colectiva total por motivos económicos o tecnológicos;

v) extinción del contrato de trabajo por concurso o quiebra del empleador;

vi) expiración del tiempo convenido o cumplimiento de la obra;

vii) muerte, jubilación o invalidez del

empleador, cuando esto determine la extinción del contrato de trabajo;

viii) no reiniciación del trabajo por temporada, por causas ajenas al trabajador.

Por lo expuesto, para encontrarse en situación legal de desempleo es condición necesaria haber tenido una relación de trabajo anterior y ésta debió realizarse en un régimen de relación de dependencia.

Además, la Ley N° 24.013 establece que sólo aquellos trabajadores que hayan cotizado al FNE podrán acceder al seguro por desempleo, en las condiciones de duración y monto que se explicarán más adelante. De aquí se desprende el carácter de seguro (contra la contingencia de quedar desempleado) que tiene la prestación ya que cada trabajador mientras se encuentra empleado debe contribuir con el fin de asegurarse ante un eventual despido.

Por otra parte, el ámbito de aplicación de la legislación sobre seguro de desempleo reduce aún más el conjunto elegible dado que todos aquellos que cumpliendo con los requisitos antes mencionados no se encontraban bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo (o de la Ley de Empleo), no están obligados a realizar aportes al FNE (es decir "comprar el seguro") ni lo pueden hacer voluntariamente⁴.

En el artículo 117 de la Ley N° 24.013 se determina la duración de la prestación por

4- Como ejemplo de trabajadores en relación de dependencia que quedan al margen del programa se puede mencionar a todos aquellos que prestan servicios en la administración nacional o en las distintas dependencias provinciales como así también los trabajadores de la industria de la construcción.

desempleo, la cual dependerá del período de cotización del trabajador durante los tres (3) años anteriores al cese de la

relación laboral que originó la situación legal de desempleo. De esta manera, se establece la siguiente escala:

Período de Cotización	Duración de las Prestaciones
De 12 a 23 meses	4 meses
De 24 a 35 meses	8 meses
36 meses	12 meses

En el caso de los trabajadores contratados por las empresas de servicios eventuales, la prestación será de un (1) día por cada tres (3) de servicios prestados con cotización, computándose a ese efecto, exclusivamente, contrataciones superiores a treinta (30) días.

La cuantía de la prestación por desempleo será calculada como porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los últimos 6 meses de la relación de trabajo que originó el desempleo. Dicho porcentaje será fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil y será aplicable durante los primeros cuatro meses. La Resolución N° 2/94 del Consejo (con fecha 30 de agosto de 1994) establece que para el mencionado período la prestación será del 50% de la remuneración y no podrá ser inferior a \$150 ni superior a \$300. Del quinto al octavo mes, la prestación

disminuye y será igual al 85% de la abonada en los meses anteriores. Del noveno al duodécimo mes, la prestación será equivalente al 70% de la inicial⁵.

Los recursos destinados al financiamiento del Programa 18 se encuentran definidos en el art. 145 de la Ley N° 24.013. En el mismo se sostiene que los recursos destinados al Fondo Nacional de Empleo (FNE) están compuestos por:

- i) Una contribución del uno y medio por ciento (1,5%) sobre la masa salarial de la población obligada al seguro.
- ii) El tres por ciento (3%) de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales.
- iii) los aportes del Estado, que

5- Juntamente con la prestación por desempleo, el Programa 18 abonaba asignaciones familiares a aquellos individuos que les correspondiere. A partir de la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares se establece que el financiamiento de dichas prestaciones para los beneficiarios del seguro de desempleo estará a cargo del Programa 19 "Asignaciones Familiares" y no del Programa 18 "Seguro de Desempleo".

comprenden:

1) las partidas que asigne anualmente la Ley de Presupuesto;

2) los recursos que aporten las provincias y las municipalidades, de acuerdo a los convenios que se celebren para la instrumentación de la Ley;

iv) otros recursos, que comprenden:

1) las donaciones, legados, subsidios y subvenciones y todo ingreso compatible con los fines del Fondo;

2) las rentas de la inversión de sumas ingresadas al fondo por cualquier concepto;

3) las actualizaciones, cargas y multas originadas con motivo de infracciones a la ley;

4) los saldos no utilizados de ejercicios anteriores;

5) los recursos provenientes de la cooperación internacional.

El artículo 144 de la Ley N° 24.013 dispone que los recursos contenidos en los puntos i) y ii) financiarán las prestaciones por desempleo mientras que los contenidos en iii) y iv) fi-

nanciarán los programas y los proyectos tendientes a la generación de empleo productivo y los servicios administrativos, de formación y de empleo encomendados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cabe señalar que las leyes de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional a partir del año 1994 establecen que ambos programas del FNE deben ser financiados con recursos provenientes de las contribuciones (1,5% de las remuneraciones)⁶. En este sentido, dichas Leyes no permiten la financiación de los programas de fomento de empleo con los excedentes de ejercicios anteriores ni con los recursos provenientes de las rentas de la propiedad de los valores en los que se invirtieron dichos excedentes. Por tratarse de Leyes de Presupuesto, las disposiciones mencionadas tienen vigencia por un año, esto es, operan como normas de carácter transitorio.

3. EL ANÁLISIS DEL GASTO PRESTACIONAL DEL PROGRAMA 18

Las prestaciones del Programa 18 de ANSES se corresponden con un seguro de desempleo financiado por un régimen contributivo basado en un sistema de reparto asistido. En este sentido, el conjunto de indicadores para evaluar el Programa deben cubrir distintos aspectos de la temática y, en

6- Ley de Presupuesto 1994 N° 24.307 - Art. 44 - Establécese que los ingresos derivados de la aplicación del artículo 145 de la ley 24.013 serán de libre disponibilidad para el Fondo Nacional del Empleo, no pudiendo destinarse a otro fin que el expresamente dispuesto por la referida norma legal.

Asimismo, establécese que los ingresos provenientes de aportes de los empleadores para asignaciones familiares, serán de libre disponibilidad para tal sistema, no pudiendo destinarse a otro fin que el previsto por las normas vigentes.

consecuencia, pueden surgir situaciones en las que el mejoramiento de algunos indicadores impliquen el empeoramiento de otros. De esta manera, se puede clasificar a los indicadores en:

- Indicadores de cobertura;
- Indicadores de financiamiento de largo plazo;
- Indicadores de aportes al sistema.

El primero de los indicadores se refiere a la cobertura que el sistema tiene sobre la población. Este tipo de cobertura se puede medir en dos dimensiones: una por el lado de la cantidad de personas que reciben la prestación por desempleo sobre el total de población en situación de percibir dicha prestación, esto es la población desempleada; la otra por el lado de la tasa de sustitución del salario, es decir, qué porcentaje del salario que percibía cuando el individuo estaba empleado recibe como seguro de desempleo.

El segundo de los indicadores se relaciona con las condiciones que implican el autofinanciamiento del seguro de desempleo en el largo plazo, esto es, la determinación de la tasa de sostenimiento del sistema. Dicha tasa de sostenimiento representa una relación demográfica cuyo significado es la cantidad de activos ocupados necesarios para sostener a un desempleado, dadas la tasa de contribución al sistema y la tasa de sustitución del salario.

Por último, el tercer grupo de indicadores muestra qué porción de la pobla-

ción activa está adherida al sistema y representa la potencial demanda de prestaciones por desempleo.

4. INDICADORES PROPUESTOS

En esta sección se expondrán algunos de los indicadores propuestos para la evaluación del Programa 18 "Seguro de Desempleo". Estos indicadores se refieren a aquellos que conforman los grupos mencionados en la sección anterior, esto es, los Indicadores de Cobertura, los de Financiamiento de largo plazo, y los de aportes al sistema.

4.1. INDICADORES DE COBERTURA.

4.1.1. COBERTURA DE LA POBLACIÓN DESEMPLEADA:

Expresa el nivel de cobertura del seguro de desempleo con respecto al total de la población desempleada.

La fórmula para su cálculo es la que se muestra a continuación:

$$PC = \frac{S}{D}$$

Donde:

PC es la proporción de la población desempleada cubierta por el seguro de desempleo;

S son los desempleados que perciben el seguro de desempleo;

Cuadro N° 2

Indicador de Cobertura Poblacional del Seguro de Desempleo

En miles de personas

Período	Beneficiarios Seguro de Desempleo	Población Desempleada	Tasa de Cobertura	Tasa de Cobertura con Programas de Empleo
1997 I Trimestre	101	2.025	4,98	7,62
II Trimestre	94	2.003	4,67	8,79
III Trimestre	94	1.866	5,02	14,20
IV Trimestre	94	1.729	5,42	16,97
1998 I Trimestre	87	1.702	5,09	10,65
II Trimestre	87	1.675	5,22	11,09
III Trimestre	92	1.637	5,61	13,51
IV Trimestre	97	1.598	6,06	14,16
1999 I Trimestre	99	1.735	5,72	9,85
II Trimestre	111	1.871	5,95	10,44
III Trimestre	120	1.852	6,50	13,38
IV Trimestre	126	1.833	6,87	14,82
2000 I Trimestre	122	1.955	6,23	9,13
II Trimestre	122	2.077	5,87	8,57
III Trimestre	124	2.052	6,03	11,01
IV Trimestre	131	2.027	6,45	10,69

FUENTE: ANSES, Informe de la Seguridad Social; Ministerio de Economía, Informe Económico; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

D representa el total de la población desempleada;

En el Cuadro N° 2 se presenta la estimación del indicador de cobertura poblacional para los años 1997 a 2000 trimestralmente.

En la última columna del Cuadro N° 2 se presenta, al sólo efecto de utilizarlo como referencia, la estimación del indicador de cobertura adicionando a los beneficiarios de los programas de generación de empleo, debido a que dichos programas son complementarios del seguro de desempleo⁷.

4.1.2. TASA DE SUSTITUCIÓN DEL SALARIO (s):

Surge del cociente entre el seguro medio y el salario medio de referencia. La siguiente ecuación es la expresión matemática de la Tasa de sustitución del salario.

$$s = \frac{\bar{S}}{W}$$

Donde:

\bar{S} = seguro medio.

W = salario medio de referencia.

La Tasa de sustitución del salario (s) expresa cuál es la proporción del ingreso en actividad que cada individuo recibe en concepto de seguro de desempleo.

A continuación, en el Cuadro que sigue se expone la Tasa de Sustitución del Salario (s) para los años 1997 a 2000 en forma trimestral.

Como en el caso de la Tasa de Cobertura, a modo ilustrativo, en la última columna del Cuadro N° 3 se presenta la Tasa de Sustitución del Salario que incluye la prestación media de los programas de generación de empleo.

Como se explicara anteriormente la cobertura del seguro de desempleo tiene dos dimensiones: la poblacional y la económica. Con el fin de clarificar la evolución de estos conceptos se grafica en el eje de abscisas la tasa de cobertura poblacional y en el de ordenadas la tasa de sustitución del salario. De esta manera, cada uno de los puntos graficados indica la combinación de ambos conceptos que se observó en un momento del tiempo determinado.

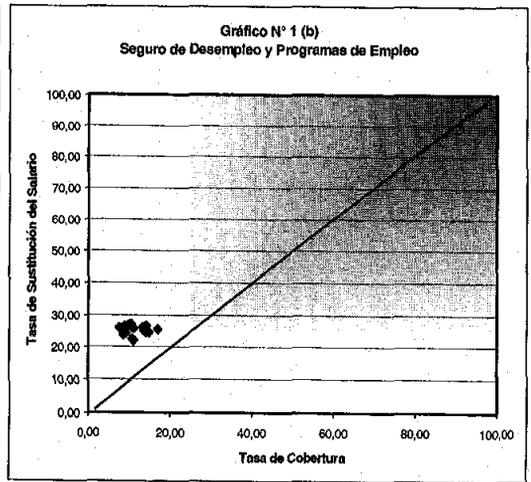
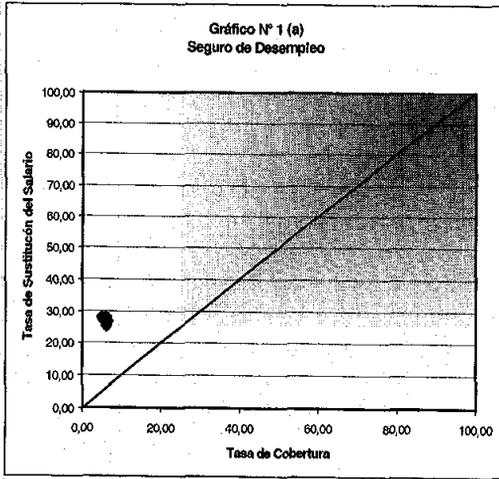
7- Cabe aclarar que en este caso la población desempleada permanece constante ya que no se cuentan con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares sobre la cantidad de encuestados que se encuentran en programas de generación de empleo, para corregir el desempleo. Esto se debe a la definición de "desempleado" que tiene dicha encuesta.

Cuadro N° 3

Tasa de Sustitución del Salario del Seguro de Desempleo.

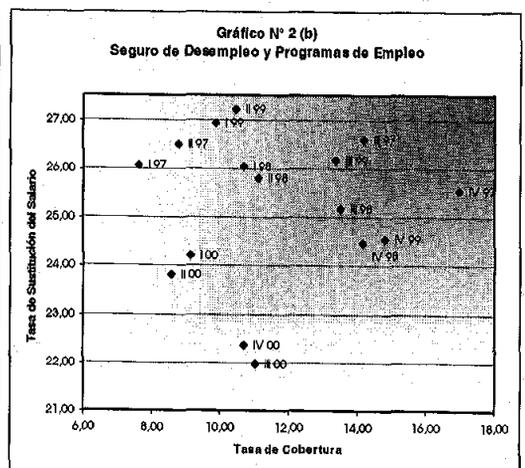
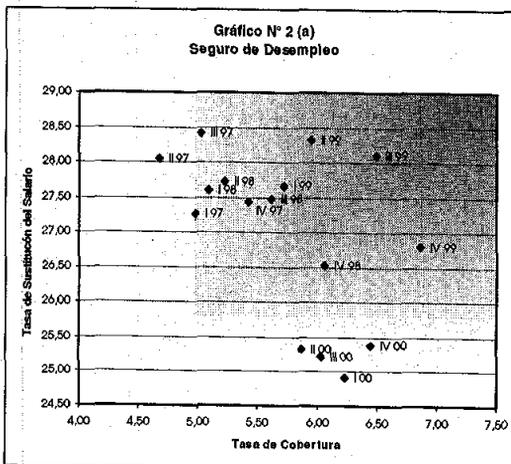
Período	Seguro Medio	Salario Medio	Tasa de Sustitución del Salario	Tasa de Sust. del Salario con Prog. de Empleo
1997 I Trimestre	218,43	801,10	27,27	26,06
II Trimestre	222,33	792,65	28,05	26,48
III Trimestre	225,52	793,56	28,42	26,59
IV Trimestre	220,69	804,53	27,43	25,55
1998 I Trimestre	219,39	794,92	27,60	26,03
II Trimestre	221,12	797,70	27,72	25,80
III Trimestre	218,10	793,71	27,48	25,18
IV Trimestre	213,91	806,50	26,52	24,48
1999 I Trimestre	215,09	777,55	27,66	26,93
II Trimestre	216,02	762,62	28,33	27,21
III Trimestre	216,39	769,77	28,11	26,17
IV Trimestre	213,90	798,20	26,80	24,55
2000 I Trimestre	209,15	839,70	24,91	24,22
II Trimestre	208,55	823,17	25,33	23,82
III Trimestre	207,16	821,60	25,21	21,97
IV Trimestre	207,89	818,90	25,39	22,36

FUENTE: ANSES, Informe de la Seguridad Social; Ministerio de Economía, Dirección de Ocupación y Salarios (SPEyR); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



En este sentido, en el Gráfico N° 1 (a) se expone la evolución de la cobertura del seguro de desempleo mientras que en el Gráfico N° 1 (b) la del seguro de desempleo más las prestaciones de los programas de generación de empleo. En ambos se puede observar que existiría un cierto sesgo hacia la cobertura salarial ya que la "nube" de observaciones se encuentra por encima de la línea de 45°. Sin embargo, las prestaciones deben tener un mínimo y esta es la razón del ses-

go mencionado, de manera tal que no sería posible disminuir la tasa de sustitución del salario para aumentar la cobertura. Para ver con mayor detalle la evolución de las distintas combinaciones observadas de tasa de cobertura poblacional y tasa de sustitución del salario se presenta el Gráfico N° 2, en los que se ha modificado la escala de los ejes, correspondiéndose los paneles (a) y (b) respectivamente con los Gráfico N° 1.



Cuadro N° 4
Tasa de Sostenimiento Observada.

Período	Aportantes	Beneficiarios Seguro de Desempleo	Tasa de Sostenimiento Observada	T.S.O. con Prog. de Empleo
1997 I Trimestre	3.721.788	100.914	36,88	24,13
II Trimestre	3.716.109	93.536	39,73	21,09
III Trimestre	3.788.239	93.673	40,44	14,29
IV Trimestre	3.777.853	93.792	40,28	12,88
1998 I Trimestre	3.934.931	86.645	45,41	21,70
II Trimestre	3.871.513	87.470	44,26	20,84
III Trimestre	3.900.997	91.837	42,48	17,65
IV Trimestre	3.915.120	96.846	40,43	17,30
1999 I Trimestre	4.126.738	99.201	41,60	24,15
II Trimestre	4.051.521	111.262	36,41	20,74
III Trimestre	4.071.263	120.329	33,83	16,44
IV Trimestre	3.984.813	125.881	31,66	14,66
2000 I Trimestre	4.110.317	121.704	33,77	23,04
II Trimestre	4.060.698	121.897	33,31	22,82
III Trimestre	4.079.385	123.798	32,95	18,05
IV Trimestre	4.134.400	130.747	31,62	19,08

FUENTE: ANSES, Informe de la Seguridad Social; Ministerio de Economía, Dirección de Ocupación y Salarios (SPEyR); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.2. INDICADORES DE FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO.

4.2.1. TASA DE SOSTENIMIENTO (TS).

Está determinada por la relación activos - beneficiarios del seguro de desempleo.

$$TS = \frac{A}{S}$$

Donde:

A = activos;

S = beneficiarios del seguro de desempleo.

En el Cuadro N° 4 se expone la Tasa de Sostenimiento Observada para los años 1997 a 2000 calculada trimestralmente.

En la última columna del Cuadro N° 4 se expone el cálculo de la Tasa de Sostenimiento Observada incluyendo a los beneficiarios de los Programas de generación de empleo. Dicho cálculo se incorpora en virtud de que tanto el seguro de desempleo como los programas de generación de empleo se financian con las contribuciones patronales.

4.2.2. TASA DE SOSTENIMIENTO REQUERIDA (TSR):

Se trata del nivel de la tasa de sostenimiento que surge de la determinación de los ingresos y de las prestaciones del sistema de manera tal que exista equilibrio financiero. Representa el valor de tasa de sostenimiento que implica equilibrio financiero de la prestación del seguro de desempleo. A partir de

la comparación entre la tasa de sostenimiento observada con la requerida es posible inferir si el seguro de desempleo tiende o no al equilibrio financiero de largo plazo.

Para la obtención de la Tasa de Sostenimiento Requerida es necesario desarrollar un algoritmo mediante el cual queda expresado cómo se determinan los ingresos que financian las prestaciones por desempleo (alcuotas, salarios y aportantes) y los egresos del mismo (prestaciones).

En este sentido, para la determinación de la TSR se parte de la definición de los ingresos y egresos del seguro de desempleo. Así, éstos se determinan a partir de las siguientes ecuaciones:

$$I = \alpha w A$$

$$E = \bar{S} S$$

Donde:

I = ingresos propios que financian el seguro de desempleo,

α = alcuota de contribuciones patronales,

w = salario medio implícito en la recaudación,

A = aportantes al seguro de desempleo,

E = egresos por prestaciones del seguro de desempleo,

\bar{S} = seguro medio de desempleo,

S = beneficiarios del seguro de desempleo.

Del equilibrio de flujos de ingresos y egresos se puede obtener la TSR:

$$\alpha w A = \bar{S} S$$

$$TSR = \frac{A}{S} = \frac{\bar{S}}{\alpha w}$$

Si se tiene en cuenta que $s = \bar{S} / w$ es la tasa de sustitución del salario tal como fuera definido con anterioridad se tiene que la TSR queda expresada del siguiente modo:

$$TSR = \frac{s}{\alpha}$$

Como surge de observar la expresión de la TSR, ésta tiene una relación inversa con la alícuota de contribución patronal (α)⁸ y directa respecto de la tasa de sustitución del salario (s).

En el Cuadro N° 5 se presenta la Tasa de Sostenimiento Requerida para los años 1997 a 2000, cuya medición se realiza en forma trimestral. En la última columna de dicho Cuadro se efectúa el cálculo de la TSR incorporando el egreso proveniente de los programas de generación de empleo. Esto se justifica por el hecho de que tanto el seguro de desempleo como los programas de empleo se

financian con recursos provenientes de las contribuciones patronales.

Como puede observarse en el Cuadro N° 5, la TSR que incluye los programas de empleo es menor que la no lo hace. Esto se debe a que los programas de empleo tienen prestaciones medias inferiores a las abonadas por el seguro de desempleo.

4.3. INDICADORES DE APORTES AL SISTEMA.

Como se mencionara anteriormente, este grupo de indicadores muestra qué porción de la población activa está adherida al sistema. De esta manera, representaría la demanda potencial de seguros de desempleo. Sirven para dar una noción de la efectividad en los procesos de recaudación de aportes y contribuciones, medidos en términos físicos.

4.3.1. RELACIÓN APORTANTES AL SEGURO DE DESEMPLEO - POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (ϕ)

Expresa la proporción de la población económicamente activa que aporta al Fondo Nacional de Empleo. Su utilidad radica en visualizar qué parte de la PEA está generando los derechos para percibir el seguro de desempleo. Asimismo, muestra el porcentaje de la PEA que sostiene el financiamiento del seguro de desempleo.

$$\phi = \frac{A}{PEA}$$

8- En virtud de la reducción de alícuotas de contribuciones patronales por ubicación geográfica y por rama de actividad, el valor de α representa la alícuota promedio de contribución patronal.

Cuadro N° 6

Relación Aportantes - Población Económicamente Activa.

Período	Cotizantes	PEA	Relación Cotizantes / PEA
1997	I Trimestre	3.722	29,25
	II Trimestre	3.716	28,89
	III Trimestre	3.788	29,20
	IV Trimestre	3.778	28,88
1998	I Trimestre	3.935	29,87
	II Trimestre	3.872	29,18
	III Trimestre	3.901	29,40
	IV Trimestre	3.915	29,51
1999	I Trimestre	4.127	30,72
	II Trimestre	4.052	29,79
	III Trimestre	4.071	29,82
	IV Trimestre	3.985	29,08
2000	I Trimestre	4.110	29,87
	II Trimestre	4.061	29,38
	III Trimestre	4.079	29,24
	IV Trimestre	4.134	29,36

FUENTE: Ministerio de Economía, Dirección de Ocupación y Salarios (SPEyR); Informe Económico.

Cuadro N°7
Relación Cotizantes – Población Ocupada.

Período	Cotizantes	Población Ocupada	Relación Cotizantes / PO
1997 I Trimestre	3.722	10.702	34,78
II Trimestre	3.716	10.861	34,22
III Trimestre	3.788	11.107	34,11
IV Trimestre	3.778	11.352	33,28
1998 I Trimestre	3.935	11.472	34,30
II Trimestre	3.872	11.592	33,40
III Trimestre	3.901	11.631	33,54
IV Trimestre	3.915	11.670	33,55
1999 I Trimestre	4.127	11.701	35,27
II Trimestre	4.052	11.731	34,54
III Trimestre	4.071	11.801	34,50
IV Trimestre	3.985	11.871	33,57
2000 I Trimestre	4.110	11.807	34,81
II Trimestre	4.061	11.743	34,58
III Trimestre	4.079	11.900	34,28
IV Trimestre	4.134	12.056	34,29

FUENTE: Ministerio de Economía, Dirección de Ocupación y Salarios (SPEyR);

Informe Económico.

Donde:

A = Aportantes;

PEA = Población Económicamente Activa;

4.3.2. RELACIÓN APORTANTES AL SEGURO DE DESEMPLEO - POBLACIÓN OCUPADA (E).

Expresa la proporción de la población ocupada (PO) que aporta al Fondo Nacional de Empleo. Muestra el porcentaje de la PO que sostiene el sistema de seguro de desempleo.

$$\varepsilon = \frac{A}{PO}$$

Donde:

A = Aportantes

PO = Población ocupada;

Tanto este indicador como el que relaciona a los aportantes con la población económicamente activa sirven para visualizar el grado de alcance que tiene la prestación por desempleo. Además, la diferencia entre ambos ofrece una idea de la población que está desempleada mientras que la relación entre los aportantes y la población ocupada muestra, en cierta medida, el grado de evasión y morosidad del sistema⁹.

5. BIBLIOGRAFÍA

AFIP (1999); Informe Gerencial SIJP; varios números.

ANSES (1999); Informe de la Seguridad Social; Varios números.

Convenio de Asistencia Técnica Instituto Torcuato Di Tella - ANSES (1995).

GAYA, R. (1995); Fondo Nacional de Empleo: Una descripción de sus Principales Características; ANSES, Informe Técnico N° 44.

GAYA, R. (2000); Propuesta de Indicadores para la Evaluación Presupuestaria del Programa Prestaciones Previsionales a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social; Revista ASAP N°35.

INDEC (1997); Situación y evolución social: rediseño de un sistema de indicadores socio-demográficos.

MEyOSP; Informe Económico; varios números.

NUÑEZ MIÑANA, H. (1994); Finanzas Públicas. Ed. Macchi.

9- Se sostiene que este indicador muestra en cierta medida el grado de evasión y morosidad del sistema. Para lograr una medida adecuada para la estimación de la tasa de cumplimiento debería usarse a la población obligada a aportar al sistema como población de referencia. Sin embargo, el cálculo de esta última es de muy difícil estimación.

EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO. CONSIDERACIONES GENERALES Y TENDENCIAS ACTUALES

MARIANO PÉREZ ROJAS

El trabajo que se publica a continuación es la tesina presentada por el Cdr. Mariano Perez Rojas en el marco de la Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público que desarrolla la ASAP en conjunto con la Universidad Nacional de Buenos Aires.

PRÓLOGO

El problema del financiamiento de la Universidad ha adquirido gran relevancia en las últimas décadas. En el marco de una profunda transformación del Sistema de Enseñanza Superior, la cuestión financiera pasó a formar parte de las principales preocupaciones de los gobiernos. El fenómeno de masificación iniciado en la década de 60, va a introducir elementos de cambio importantes en las instituciones universitarias. Se necesitó la revisión y adecuación de los planes de estudio, regímenes de enseñanza, sistemas de evaluación. Asimismo hubo que adaptar la infraestructura edilicia y mobiliaria para dar cabida a gran cantidad de estudiantes. Junto a ello, las Universidades se fueron diversificando, transformándose en instituciones más complejas y diferenciadas, se profundiza el desarrollo de la investigación cien-

tífica y tecnológica y la formación continua de los graduados.

Simultáneamente la crisis económica, con su correlato fiscal, golpea la economía mundial. Se comienza a plantear la limitación de los fondos públicos para cubrir las distintas necesidades sociales. El Estado empieza a poner mayor énfasis en la asignación eficiente de los fondos públicos, y en la calidad de la enseñanza universitaria, estableciendo objetivos, midiendo y evaluando resultados. Esta situación provoca una profunda transformación de las relaciones sociopolíticas entre el gobierno la sociedad y el Sistema de Enseñanza Superior contemplando una redefinición de roles, dimensiones y formas de intervención.

Surge lo que G. Neave llama el Estado evaluador, como alternativa a la concepción

de la regulación burocrática que había regido el financiamiento universitario en la época del Estado Benefactor. Este modelo está unido a una transformación simultánea del gerenciamiento público, que cuestiona el modelo clásico de la administración pública preocupada por los procedimientos y la legalidad de los actos administrativos para dar paso a una concepción centrada en la producción y en los resultados.

Dentro de este contexto, los aspectos más importantes que se destacan en la política universitaria son: relevancia del sistema educativo, que adquiere un valor estratégico para la promoción del desarrollo económico y social de un país, que se organiza regionalmente en el marco de una economía abierta, competitiva y globalizada, tendiente a apuntalar la competitividad del país; responsabilidad institucional de los gestores universitarios unido a la necesidad de fijar objetivos y metas a cumplir; conciencia evaluativa, el modelo de gestión debe tener en cuenta que los fondos públicos deben ser gestionados y evaluados en forma eficaz y eficiente; la conciencia evaluativa debe basarse en criterios de equidad, eficiencia y calidad que guiaran los procesos de gestión, fijación de objetivos y medición de resultados, por último un modelo de gestión que brinde mayor autonomía a los centros de enseñanza superior pero sin dejar de lado el rol del Estado para la orientación estratégica del proceso.

Para conocer los modelos de financiamiento, se sigue la tipología establecida por Clark B., distinguiendo los modelos burocrático, de mercado, y colegiado, identi-

ficando que en nuestro país se ha utilizado una combinación entre el modelo burocrático y colegiado, siguiendo un carácter puramente incrementalista en la asignación de los recursos, lo cual ha generado una dificultad para su funcionamiento eficiente.

Se analizan también algunos de los principios básicos que conforman los sistemas de financiación universitaria:

1. El concepto de eficiencia desde un punto de vista económico, pero también desde el aspecto social, ya que, puesto que los recursos están limitados y para múltiples usos, un uso eficiente de los mismos permite maximizar los resultados obtenidos.

2. El concepto de suficiencia financiera, el cual implica que cada Universidad debe contar con los recursos materiales y humanos para poder prestar un servicio en condiciones de calidad y eficacia.

3. El concepto de generalidad, que indica que todas las Universidades deben tener un mismo sistema de financiación, sin que deba existir discriminación entre ellas. Esto no significa financiación igual para todas las universidades, sino reglas iguales de financiación para todas ellas.

Dentro de los cambios en las relaciones entre el Estado y las Universidades se analiza en particular la necesaria vinculación entre financiamiento-objetivos-evaluación, contemplada dentro de la Ley de Educación Superior, aunque se alerta sobre el surgimiento de problemas si se establece una relación di-

recta entre financiamiento y evaluación. Del mismo modo se analiza el surgimiento de una redefinición del concepto de autonomía, incrementando la *accountability* de los gestores universitarios, pero a su vez permitiendo una mayor libertad en la gestión de las Universidades.

Por último se realiza una síntesis de los principales modelos de financiamiento que se están imponiendo en distintas regiones del Mundo. Se destacan, siguiendo a Williams G. las siguientes tendencias:

- Incremento en la sofisticación de las fórmulas usadas para determinar la asignación de fondos a cada universidad.
- Mayor autonomía financiera de las instituciones una vez han recibido los fondos.
- Aumento de la participación de los estudiantes en la financiación de las instituciones.
- Distinción cada vez más nítida entre financiación de la investigación y financiación de la enseñanza.
- Aumento de la financiación pública a través de fondos a los que pueden optar competitivamente las instituciones.
- Mayor participación de los fondos procedentes de empresas y empleadores.

Por último, dentro de las consideraciones finales se desarrollan algunas breves re-

flexiones acerca de la necesidad de modificar el sistema de financiamiento de nuestras Universidades, acercándose a la implementación de modelos formales que permitan reglas de juego más claras para todo el sistema y que alienten una mayor flexibilidad, así como un mejoramiento de la calidad y eficiencia del sistema en su conjunto.

Se incorporan como anexo al presente trabajo, una experiencia de financiamiento universitario en España. Se trata de la explicación de cómo se desarrolló un contrato-programa entre la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalitat de Catalunya.

■ INTRODUCCIÓN

El problema del financiamiento de la Universidad argentina ha adquirido gran relevancia en los últimos tiempos. En el marco de una profunda reforma del estado que intenta modificar los parámetros de funcionamiento de los organismos e instituciones de la Administración Pública, se promueve el desarrollo de un modelo de financiamiento que tenga en cuenta la eficiencia y eficacia del sistema universitario.

Si durante la década de los 80, (en el contexto de una economía recesiva, inflacionaria e inestable), el debate se centró alrededor de la cantidad de fondos que recibían las Universidades, analizando el problema de los recursos financieros que eran necesarios para su normal funcionamiento, durante la década de los 90 esta discusión dio

un giro importante ya que el eje a debatir era cómo se asignaban los fondos entre las universidades y cómo se establecían parámetros para su asignación (íntimamente ligados al concepto de calidad). Se instó a los responsables a preocuparse por la evaluación y a desarrollar un concepto distinto de gestión, que obligaba a repensar el papel que hasta entonces se venía desempeñando.

DEL ESTADO BENEFACTOR AL ESTADO EVALUATIVO

Los distintos gobiernos que se sucedieron implementaron un sistema que, de acuerdo con José Joaquín Brunner (1990a) podríamos llamar de Estado benefactor. En esa relación entre el Estado y la Universidad, se apoyaba incondicionalmente su financiamiento, sin ocuparse mayormente de las relaciones de costo/beneficio, o bien, entre otras cosas, del cumplimiento de sus cometidos sociales, de la calidad de la educación que brindaba, de la adecuación a las demandas sociales y de su relación con el entorno.

Este era un aspecto de una realidad que marcaba el funcionamiento del Estado populista, independientemente de los avances y retrocesos del mismo en los distintos períodos de nuestra historia, y que conformaba las bases de un sistema universitario cuya estructura se movía cómodamente al amparo de ese estado benefactor.

La importancia cultural de nuestras

universidades y su prestigio social brindaban una cobertura política para requerir año tras año mayor financiamiento, caracterizando el modelo incrementalista en la asignación del presupuesto al sector universitario.

Mientras la Universidad brinda educación a un grupo pequeño de los jóvenes argentinos, el financiamiento no acusa mayores problemas. Es en este sentido que Brunner (1990a) plantea: "*En esas condiciones de enseñanza superior de élite o semi-elitaria, el Estado podía fácilmente extender su patronazgo benevolente sobre las universidades, dejándolas que se manejaran discrecionalmente, sin mayores exigencias de justificación pública de su rendimiento*".

Pero, se fueron dando ciertos procesos, en forma concomitante e independiente, que no podemos considerar como una realidad exclusiva de las Universidades Argentinas, sino que se identificaron con procesos mundiales:

a) El fenómeno de masificación, que conlleva un cambio importante en las instituciones universitarias, y que las abarca por completo. Este cambio implica la revisión y adecuación de los planes de estudio, regímenes de enseñanza y sistemas de evaluación pero también aspectos de infraestructura edilicia, capacidad en aulas y material bibliográfico, sólo por mencionar algunos. Junto a ello, las Universidades se van diversificando y haciéndose más complejas y diferenciadas, se profundiza el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y se comienzan a estructurar programas de posgrado.

b) La crisis económica (con su correlato fiscal) y la recesión, que empieza a plantear la limitación de fondos públicos para las distintas necesidades sociales, entre ellas la educación universitaria, acompañadas por la pérdida de prestigio de las universidades, acusadas de ser ineficientes, con un alto grado de politización y alejadas de los problemas cotidianos de la realidad nacional.

c) Una transformación de las relaciones sociopolíticas entre el gobierno, la sociedad y el Sistema de Educación Superior, redefinición de sus roles, dimensiones y formas de intervención. Esta realidad implicó un avance de las concepciones que tratan de desarrollar una asignación más eficiente de los recursos del Estado, estableciendo objetivos, midiendo y evaluando sus resultados.

EL SURGIMIENTO DEL ESTADO EVALUADOR

Hace algunos años, Guy Neave¹ (1988:7-8) planteaba que se extendía con fuerza la idea de que las líneas estratégicas de largo plazo recaían, por un lado, sobre la relación entre Educación superior y gobierno, a través de lo que él llama el surgimiento del Estado Evaluativo, y por el otro, la relación entre la Educación Superior y la sociedad, dando origen a la Ética competitiva. Asimismo, distingue entre la evaluación para el mantenimiento del sistema, característica de la Universidad hasta la década de los 80, y

la evaluación para el cambio estratégico. La primera es una función relativamente rutinaria, asociada con el presupuesto anual y controles administrativos. La segunda apunta a establecer las metas a conseguir y su seguimiento, para realizar una evaluación a posteriori, mostrando cómo se utilizan los recursos para alcanzar dichos objetivos, centrándose en el control del producto y no tanto en el control de los procesos.

En este sentido se expresan Mora, et. al (1993:30-31) planteando que "*como consecuencia de la preocupación por el aumento del gasto en educación superior, se ha abordado su estudio desde dos puntos de vista: el de los mecanismos de financiación y el de la mejora de la eficiencia. Ambos puntos de vista no pueden separarse, dado que el objetivo que se persigue no es el mero control de gasto, sino muy especialmente el incremento de la calidad del sistema de educación superior, utilizando del mejor modo los recursos disponibles. Conseguir este objetivo exige considerar conjuntamente los sistemas de financiación, los de evaluación y de rendición de cuentas que estimulen el aumento de esta calidad, tanto desde la perspectiva de la sociedad como de la comunidad universitaria*".

En el actual contexto, teniendo en cuenta que los años ochenta caracterizados como la década perdida para los países de América Latina y los noventa donde se logran equilibrios macroeconómicos muy importantes, han sido y están siendo, años de graves dificultades en general. Los problemas de déficit público que acusan los presupuestos de casi todos los países, las preocupaciones

¹ - Un artículo más reciente de este autor analiza las consecuencias del Estado Evaluativo en la última década. G. Neave, *The Evaluative State Reconsidered*, en *European Journal of Education*, Vol. 33 N° 3, 1998, pp. 265-283.

por las insuficientes oportunidades laborales de los jóvenes, los altos índices de desempleo, y la necesaria adecuación de las enseñanzas de este nivel educativo a los vertiginosos cambios tecnológicos, se han convertido en poderosas razones para renovar el interés del análisis económico y social por la organización y las finanzas de la educación superior.

Si los Estados están dispuestos a realizar un mayor esfuerzo para dotar de recursos a la enseñanza universitaria, es lógico que ello no es para reforzar el sistema que venía funcionando, sino para mejorarlo, y por lo tanto resulta necesaria la existencia de un Estado Evaluativo. Brunner (1990b:93), en otro artículo, explica los argumentos de Neave de la siguiente manera: "La aparición del Estado evaluativo ha podido entenderse en varios países como una alternativa a la regulación burocrática detallada ejercida mediante comandos administrativos. Al desplazar los controles hacia la calidad de los productos, automáticamente se crearía la posibilidad de ofrecer a las instituciones una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades. La aparición del Estado evaluativo representa una completa redistribución y racionalización de funciones entre el centro y las instituciones, de modo tal que el centro mantiene el control estratégico sobre el sistema a través de un número menor pero de más precisos instrumentos de política, en tanto que las instituciones aumentan su autonomía de rango medio quedando libres para

actuar frente a las demandas y presiones del mercado".

En este marco se definen algunos aspectos importantes de resaltar: **relevancia del sistema educativo**, que adquiere un valor estratégico para la promoción del desarrollo económico y social de un país, que se organiza regionalmente en el marco de una economía abierta, y globalizada, tendiente a apuntalar la competitividad del país²; **responsabilidad institucional** de los gestores universitarios, unida a la necesidad de fijar objetivos y metas a cumplir; **conciencia evaluativa**: el modelo de gestión debe tener en cuenta que los fondos públicos deben ser gestionados y evaluados en forma eficaz y eficiente, la conciencia evaluativa debe basarse en criterios de equidad, eficiencia y calidad que guiarán los procesos de gestión, fijación de objetivos y medición de resultados; por último, un modelo de gestión que brinde mayor **autonomía** a los centros de enseñanza superior pero sin dejar de lado el rol del **Estado** para la **orientación estratégica** del proceso. La UNESCO (1995:32) ha planteado que: "El establecimiento de relaciones bien organizadas entre la educación superior y el Estado es una condición previa en el proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. Corresponde esencialmente al Estado y a sus instituciones la definición de las normas generales y del marco financiero global en el que desempeñan su misión los centros de educación superior."

Es en el marco de esta nueva

2- Constituye una referencia importante el Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI de la Unión Europea. Bruselas-Luxemburgo. 1994 en el que se destaca que el desarrollo de la educación y la formación es una de las condiciones de la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento, o bien el Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y Aprender. Hacia la sociedad cognitiva. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 29-11-95 COM(95) 590 final.

concepción que la Universidad se encuentra perdida en un mundo cambiante, en donde la posibilidad de vencer las políticas inerciales que arrastraba de años anteriores implica un cambio cultural muy importante. No es posible obviar las características histórico-culturales de nuestras universidades, y es por ello que en este proceso transformador resulta necesario abordar reformas consensuadas con la comunidad universitaria. Parafraseando a M. Crozier, "no se cambia la universidad por decreto".

Por otra parte, el Estado, a pesar de su disminución y replanteamiento, no puede desvincularse de ser la máxima instancia de articulación social que cuida no sólo los intereses generales sino también los de las generaciones futuras.

MODELOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS UNIVERSIDADES

Siguiendo la tipología de los modelos definidos por Clark (1982)³, quien concebía a la educación superior como un sistema localizado en algún punto intermedio entre tres grandes grupos de poder y de presión, que constituyen lo que él denomina triángulo de los conflictos, integrado por el Gobierno, el Mercado, representado por los usuarios y las Instituciones Académicas, y que fue

desarrollado por diversos autores - Blaug y Moreno (1984)⁴, Williams (1994)⁵-, existen tres modelos básicos de toma de decisiones de asignación de recursos en el ámbito universitario:

a) El modelo burocrático, en el que las decisiones referidas al volumen de fondos disponibles, su distribución entre universidades y dentro de ellas por áreas, son tomadas en alguna instancia de la administración pública, como ejecutora directa de los criterios del gobierno.

b) El modelo de mercado, en el que las universidades orientan sus decisiones básicamente a la venta de sus servicios de enseñanza, asesoramiento e investigación a quienes deseen adquirirlos.

c) El modelo colegiado, en el que las universidades toman las decisiones en régimen de autogobierno, orientadas fundamentalmente por el criterio de su personal académico. Las instituciones son financieramente independientes, como consecuencia de que reciben recursos económicos no condicionados, privados o públicos.

En los tres modelos aparece una relación directa entre la financiación y las decisiones sobre el uso de los recursos. Bien dice J. L. Moreno (1995:345), "los modelos,

3 - Clark B. R. *The higher education system: academic organization in Cross-National perspective*. University of California Press. 1982

4 - Blaug M., Moreno Beccra J.L. *Financiación de la educación superior en Europa y España. Siglo XXI*. Madrid. 1984

5 - Williams G. *An economic analysis of recent changes in the finance of higher education in Britain and other OCDE countries*. 1992.

instrumentos y mecanismos empleados no son sólo una elección entre distintas opciones financieras, son también, y fundamentalmente, una elección entre distintas opciones de sistemas educativos, entre diferentes opciones de eficiencia y de equidad, entre opciones de cantidad y calidad de inputs y de resultados y, a la larga, una elección entre distintas opciones de tipo de sociedad y de organización social en general".

En el modelo burocrático es la administración responsable la que define la cantidad de fondos necesarios y su utilización. Las dificultades que plantea el modelo burocrático para asignar los recursos, es que lo hace generalmente de una forma incrementalista en todas las partidas de gasto, sin responder con agilidad a los cambios en las demandas. Por ello, resulta poco eficiente, sin participación de la comunidad universitaria y con gran sujeción a los lineamientos definidos desde el poder central, lo cual lleva a las Universidades a manejarse con poca flexibilidad, poco poder de adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno complejo y a un margen de autonomía e independencia muy estrecho.

En el modelo de mercado se confía, en cambio, en la capacidad de la demanda de orientar adecuadamente los recursos. La universidad se muestra como una institución que participa en el mercado y por lo tanto necesita obtener sus fondos a través de la venta de sus servicios, compitiendo con otras instituciones en la atracción de clientes y potenciales financiadores. Esto lleva a una mayor ligazón con la sociedad orientando la actividad académica hacia los temas que generan mayor demanda, siempre en el marco

de garantizar ciertos niveles de rentabilidad aceptables para el funcionamiento de la misma. Por consiguiente, la Universidad trata de ser más eficiente en su organización y gestión, aunque, por lo general, deja de lado aspectos redistributivos y de igualdad de oportunidades que trae aparejado el acceso a la educación superior. La introducción de mecanismos similares a los de mercado tanto en la zona de la oferta como de la demanda permite superar algunos problemas generados por el modelo de financiamiento incrementalista. Entre esos problemas, siguiendo el análisis de Calero Jorge (1996:59), podemos mencionar: a) *la reducida conciencia del coste por parte de la oferta (instituciones). .. que ha implicado la pérdida de eficiencia en la gestión, desarrollos de oferta irrelevante e incrementos continuados en los costes de los servicios ofrecidos,* b) *la reducida conciencia del coste por parte de la demanda, lo que ha ocasionado una canalización distorsionada de las elecciones de los estudiantes, junto con duraciones demasiado elevadas de los recorridos universitarios de éstos.*

Por último, el modelo colegiado confía en el criterio de la comunidad académica como intérprete de las necesidades sociales, para lo cual se necesita dotarlas de la autonomía financiera adecuada mediante fondos suficientes e incondicionados. *Existe pues, una mayor independencia y una menor rigidez para la toma de decisiones, y su potencial eficiencia y equidad, queda en manos de la propia comunidad universitaria, o más exactamente, en manos de los grupos que rijan la institución académica. El principal peligro radica en que la asignación de recursos puede adoptar como criterio básico de reparto la defensa corporativa de los intereses de la institución,*

Moreno (1995:348-349).

Nuestro país ha utilizado una combinación entre el modelo colegiado y el burocrático, siguiendo un carácter puramente incrementalista en la asignación de los recursos, lo cual ha generado una dificultad para su funcionamiento eficiente. Mora et. al (1993:22) plantean que *"si los servicios son ofrecidos gratuitamente o a precios que no cubren los costes, es necesario disponer de otros criterios para asignar los recursos, es decir, para decidir el monto total de los mismos utilizados en financiar la educación superior - cuyo coste de oportunidad serán los otros niveles educativos y el resto de las áreas del gasto público - su distribución por actividades - enseñanza e investigación - o por áreas de conocimiento."* Lamentablemente nuestro sistema universitario carecía de sistemas de evaluación de resultados de las actividades científicas y universitarias y, por lo tanto, la financiación se basaba en los presupuestos anteriores y en la presión que se pudiera realizar sobre las autoridades que tenían a su cargo la distribución presupuestaria y donde siempre los fondos resultaban insuficientes para financiar la enseñanza de masas.

Pero este modelo de Universidad, en un contexto ausente de selectividad y sin financiamiento privado (ya sea a través del arancelamiento como de recursos externos provenientes de la investigación, asesoramiento o consultoría a empresas privadas) no fue capaz de desarrollarse en el marco de una educación de calidad y excelencia. La crisis económica y fiscal comienza a manifestar los graves problemas presupuestarios, bajos salarios docentes,

problemas de infraestructura y equipamiento y a consecuencia de ello, la disminución del nivel académico. Pocos se planteaban en ese contexto el problema de la eficiencia.

En función de lo expresado anteriormente trataremos de definir sintéticamente algunos conceptos que tienen incidencia en el desarrollo de un nuevo modelo universitario y su relación con los actuales tendencias de financiamiento universitario.

EL CONCEPTO DE EFICIENCIA

Desde un punto de vista económico podemos definir la eficiencia de la siguiente manera, conseguir un objetivo determinado con los menores costos o bien, maximizar el producto obtenido con unos recursos dados. Geraint Johnes (1995:82), plantea que la eficiencia puede dividirse en dos componentes. El primero es la eficiencia asignativa que se da cuando los recursos se asignan a usos alternativos de forma que se maximice el bienestar social. Es el tipo de eficiencia al que se refieren las condiciones marginales de Pareto. La eficiencia del segundo tipo recibe el nombre de eficiencia-x. Se refiere a ineficiencias como la dotación excesiva de personal o el derroche de dirección, y se da siempre que es posible producir más sin tener que introducir cambio alguno en la asignación de los factores. Una economía que esté produciendo dentro de los límites de sus posibilidades de producción, en lugar de producir justo en esos límites, está sufriendo ineficiencia-x; una economía que

esté produciendo en los límites, pero que no se halle en el punto socialmente óptimo de esa frontera, sufre ineficiencia asignativa. Ambos tipos de eficiencia se mueven en un marco de competencia y ninguno de ellos justifica la producción de servicios educativos mediante un monopolio privado o público.

En el ámbito universitario sería importante también distinguir entre eficiencia externa o interuniversitaria, que consiste en una distribución adecuada de los recursos públicos entre Universidades y eficiencia interna o intrauniversitaria que se corresponde con la gestión de los recursos por parte de la propia Universidad.

El concepto de eficiencia en el manejo de los recursos públicos tiene una profunda connotación de interés social ya que, puesto que los recursos están limitados y para múltiples usos, un uso eficiente de los mismos permite maximizar los resultados obtenidos, así como disminuir el coste de oportunidad por no destinar esos fondos hacia otros sectores. De la misma manera implica conseguir los objetivos fijados con menores costos. Resulta interesante cuándo se efectúa este análisis que los administradores y responsables del gerenciamiento de las instituciones universitarias respondan a la pregunta ¿Es posible producir más con los mismos recursos?, lo cual nos obliga a un análisis introspectivo en el cual se puedan identificar ineficiencias en la gestión. No solo

es importante lo que se hace sino también cómo se hace.

El Banco Mundial ha planteado la búsqueda de mejorar la eficiencia de la enseñanza superior mediante: innovaciones para reducir los costos de la instrucción, incrementos en la recuperación de costos y el uso de fórmulas de financiamiento que sean transparentes y racionales, que fomenten la flexibilidad en el uso de los recursos y que tengan en cuenta los costos normativos de los diferentes niveles y programas de estudio.⁶

EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA

El principio de suficiencia implica que cada Universidad debe contar con los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo su cometido, es decir, para poder prestar un servicio público de educación superior en condiciones normales de calidad y eficacia.

Asumir la discusión sobre la financiación de las universidades y su suficiencia es un problema de difícil resolución, sobre todo, teniendo en cuenta, como se verá más adelante, el carácter expansivo del sistema universitario. Al mismo tiempo debemos considerar que en esa decisión participan diversos aspectos, como ser, el tamaño del sector público, áreas del conocimiento a priorizar, participación del

6- Experton William, *Financiamiento de la Enseñanza Superior. En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Diciembre 1996. Buenos Aires.*

sector privado en su financiamiento, intereses generales y particulares.

Ahora bien, lo que no debe dejar de considerarse es si los fondos disponibles son bien utilizados y si a través de ellos la Universidad alcanza los objetivos acordados.

Mora et. al (1995:24) plantean que "*la suma total de recursos que se necesitan para financiar un sistema universitario depende de la extensión del sistema, del nivel de calidad que se quiera conseguir para el mismo y de la eficiencia con que se usen los recursos disponibles para cubrir sendos objetivos (extensión y calidad)*".

En principio podríamos convenir que para lograr mejorar su rendimiento es necesario contar con mayor cantidad de fondos, siguiendo a Baumol⁷, el sistema universitario se muestra como un consumidor voraz de recursos, fundamentalmente por la propia naturaleza del proceso productivo de las universidades: intensivo en capital humano, altamente cualificado y no fácilmente sustituible, que no se puede beneficiar sustancialmente del progreso tecnológico y que solo puede retener a su personal, en competencia con otros sistemas más productivos, incrementando los salarios y, por tanto, aumentando los costes unitarios de los productos. Desde este punto de vista, el propio éxito de la educación superior, como una de las causas generadoras del moderno desarrollo tecnológico y económico, sería, curiosamente, la causa de sus actuales

problemas financieros.

Esta perspectiva es muy sugerente, ya que por un lado nos muestra la insuficiencia de recursos como algo intrínseco al sistema universitario y, por el otro, se induce la necesidad de que dado que los recursos son insuficientes, deben ser utilizados de manera eficiente. Obviamente esta percepción está asociada al concepto de escasez que rodea todo el planteamiento económico. La sociedad ha de decidir cuánta educación desea consumir sin perder de vista la necesidad de sacrificar la producción de otros bienes. La sociedad desbordada por los recursos no existe.

También Geraint Johnes citando a Bowen⁸, plantea que éste ha propuesto una idea interesante en relación con la determinación de los costes de educación, en particular los de la enseñanza superior. "*En su modelo supone que las instituciones de enseñanza superior tratan de maximizar, no los beneficios, sino el prestigio. El prestigio, P, es función de la cantidad y calidad de la enseñanza, T, y de la actividad de investigación, R, realizada por la institución. Ahora bien, la enseñanza y la investigación cuestan dinero. El coste de cada unidad de enseñanza puede representarse por ct, y el coste de cada unidad de investigación, por cr. Para maximizar su prestigio, "cada institución recauda todo el dinero que puede" y "cada institución gasta todo lo que recauda". Por tanto, los costes totales han de ser iguales al presupuesto, B, y sólo están limitados por la capacidad de la institución para recaudar fondos. Lo que se*

7 - Citado por Mora, Palafox y Pérez García. (1993:30).

8 - Bowen H.R. (1980). *The Costs of Higher Education*. (San Francisco: Jossey Bass). Citado por Geraint Johnes. *Economía de la educación*. Pags. 113-114.

deduce de este modelo es que los costes no dependen de la tecnología, como sucede con las industrias competitivas que maximizan beneficios, por el contrario, los costes son limitados únicamente por los medios de quienes proporcionan dinero a las instituciones (legisladores, empresas, alumnos)."

Johnes opina que este modelo de determinación de la producción y costes de la enseñanza superior "implica un círculo vicioso de alto prestigio, elevados niveles de generosidad y elevados costes. Esto nos conduce necesariamente a una aceleración sin fin de los costes (espiral viciosa). Sin embargo, indica que las instituciones de enseñanza superior pueden no estar sujetas a la disciplina del mercado que rige para las empresas competitivas que maximizan beneficios. En la medida en que así sucede en la vida real, los costes de la enseñanza superior son probablemente mayores que el óptimo paretiano del bienestar. El modelo no somete la investigación y la enseñanza a la ley de los rendimientos decrecientes, por lo que no existe límite alguno automático a la actividad de las instituciones."

En este aspecto podemos mencionar la importancia del conocido "Coleman Report" desarrollado en los Estados Unidos en 1966 y que apuntaba a evaluar el sistema educativo preocupándose por el impacto se preguntaron si más inputs producen mejor educación ya que existía la concepción de que mejorando la cantidad y la calidad de los inputs educacionales, los estudiantes aprenderían más concluyendo que "los efectos parecen derivar no tanto de factores que el sistema educativo controla, sino de factores externos al medio escolar..."

Aunque este tema tenga voces a favor y en contra es necesario estar alerta contra

aquellos que opinan que únicamente con más recursos se puede mejorar la calidad del sistema educativo. Este enfoque hace hincapié en que a través de un incremento en los inputs del sistema se pueden mejorar los outputs, pero no analiza el proceso de producción, la caja negra del sistema educativo, sigue sin preocupar la gestión eficiente de los recursos públicos. Hoy, resulta necesario encarar el proceso de reforma desde un punto de vista integral, tomando en consideración todos los aspectos componentes. Si analizamos, desde un punto de vista sistémico, a las universidades, debemos preocuparnos tanto por los inputs, como por el proceso de producción y sobre todo por los outputs o productos. Por otra parte, si se requiere mayor cantidad de recursos para mantener la actual estructura universitaria sin complementarla con procesos de evaluación que meritúen los esfuerzos que realizan las diferentes instituciones educativas, en pos de mejorar la calidad y eficiencia en el manejo de los recursos, estaríamos retornando a un esquema de asignación de fondos inexistente en el mundo y perjudicial para el mejor desempeño de nuestro sistema de Enseñanza Superior. Ahora bien, si el requerimiento de mayor cantidad de fondos está acompañado de un proyecto tendiente al mejoramiento de estos puntos, el tema merece un mejor análisis.

En este sentido, en España el último informe sobre financiación de las Universidades, concluido en diciembre de 1994, a iniciativa del Ministro de Educación y Ciencia, con respecto a este punto plantea "hay que dedicar mas recursos a la educación

*universitaria para que los recursos que se dedican se puedan gastar mejor."*⁹

■ FINANCIAMIENTO PÚBLICO-PRIVADO

Otro aspecto a considerar es de dónde surgirán los fondos para cubrir el esfuerzo de financiación adicional que las Universidades necesitan y, en resumen, si éste provendrá del sector público o del privado. Nuestro sistema tiene una dependencia muy grande de los aportes públicos para el funcionamiento de las Universidades pero no podemos obviar experiencias recientes como en el caso de la UBA donde se han logrado incorporar a su propio presupuesto gran cantidad de recursos provenientes del sector privado, a través de la venta de servicios, tareas de asesoramiento, consultoría, cursos de posgrado y estudios de investigación. Nadie duda de la necesidad de profundizar los vínculos entre la Universidad y su entorno y de plasmar una comunión de intereses que mejore su relación con los sectores económicos, proveyendo a éstos de respuestas a sus necesidades concretas. La reducción de la posibilidad de acceso a los ingresos presupuestarios debe conllevar la diversificación de las fuentes de financiación de las universidades, que deberán mostrar una mayor iniciativa en la búsqueda de recursos propios de financiación. Al mismo tiempo, deberá replantearse el papel de los distintos agentes que intervienen en la financiación de

la educación superior: Estado (en sus distintos niveles), sector productivo privado y comunidad. Esta apreciación no implica desligar al Estado de su rol de financiador del sistema, pero conlleva implícito un modelo distinto en esta relación. La Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada en 1995, sostiene en su artículo 58: "Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines.

■ EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD Y LOS SISTEMAS FORMALES EN LA ASIGNACION

El principio de generalidad indica que todas las Universidades deben tener un mismo sistema de financiación, sin que deba existir discriminación entre ellas. Esto no significa financiación igual para las universidades, sino reglas iguales de financiación para todas ellas. Nuestro modelo de financiación se maneja sobre la base del incrementalismo, que implica actualizaciones de las asignaciones históricas. De acuerdo a la habilidad en la negociación y presión, entre las distintas universidades y el gobierno, se conseguían mayor cantidad de fondos, generando un sistema con profundas inequidades entre universidades e ineficiencias al interior del sistema. Por lo general, este proceso no resulta muy transparente para las distintas universidades, ni asegura la

9- Informe sobre financiación de las universidades españolas. Consejo de Universidades. Revista del Instituto de Estudios Económicos N° 3. Madrid, 1996

objetividad del mismo. Por ello, la tendencia apunta a establecer sistemas formales de financiación. Según Cañabate y Cuervo, (1996:137), *"la implantación de un sistema formal de financiación no sólo contribuye a corregir esos desequilibrios, sino que además genera un marco de mayor transparencia, objetividad y equidad para las relaciones entre Administración y Universidades que resulta más satisfactorio pese a las lógicas resistencias iniciales al cambio"*.

Siguiendo con el análisis de estos autores, *"los sistemas formales son un conjunto de reglas y criterios de asignación de los fondos que han de ser conocidos anticipadamente por todos los agentes universitarios. Ello obliga a la transparencia en la financiación desde un principio. Un sistema formal de financiación es un instrumento que debería permitir una mayor capacidad de intervención de la Administración en el cumplimiento de las políticas y objetivos universitarios que establezcan"*. Por consiguiente, será conveniente la formulación de estas políticas y objetivos, en el marco del consenso de los distintos agentes que intervienen en este proceso. Hay autores que opinan que debería incluir los mecanismos necesarios para crear un estímulo en las Universidades que las impulse en las direcciones que se establezcan.

El sistema plantearía que conocida la cantidad del presupuesto que se puede dedicar a financiar el gasto corriente, se

preocupa por determinar las cantidades a asignar a cada Universidad, sobre la base de criterios objetivos.

■ FINANCIAMIENTO, OBJETIVOS Y EVALUACIÓN

El planteo que corresponde realizar en estos momentos es la fuerte ligazón entre financiamiento, evaluación y objetivos. No podemos desvincular a la Universidad de un sistema que determine sistemas de evaluación en el logro de sus objetivos. La propia sociedad no lo permitiría, ya que estamos en un contexto de escasez y en donde no solo por la falta de recursos sino también ligado a un concepto que debe acompañar a toda la gestión pública y que está enraizado en las bases mismas de un sistema democrático en el que se propugna el logro de una educación de calidad así como la eficiente administración de los recursos que el estado le asigna. No es compatible con el buen funcionamiento de la Administración Pública la dilapidación de sus recursos y el no preocuparse por el logro de los objetivos que se predeterminen en forma conjunta por la Comunidad universitaria, la sociedad y sus representantes en el gobierno.¹⁰ Está claro que las necesidades públicas las interpreta el Gobierno y las manifiesta a través de su instrumento más evidente como es el presupuesto público, en donde se expresa la voluntad política del Gobierno al respecto y también está claro la necesidad de que esos

10- La ley de Administración financiera del Sector público y de los órganos de control 24.156 sancionada en 1992 expresa en su art. 4a) *"Garantizar la aplicación de los principios de... economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos."*

recursos sean utilizados con responsabilidad (accountability) y que tengan en cuenta el valor del dinero (value for money).¹¹

También la Ley de Educación Superior N° 24.521, sostiene en su artículo 58: Para la distribución del aporte del Gobierno entre las Universidades se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. Asimismo en su artículo 44 desarrolla el concepto de evaluación: "*Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional.*"

Por consiguiente, implica una clara concepción del rol que deben cumplir los funcionarios públicos. Y si bien la Universidad tiene algunas características que establecen diferencias con respecto a otros organismos públicos, ello no implica que deje de considerarse como un servicio público y que sus administradores estén exentos de la necesaria evaluación y control de sus actos.

Dice Joan Subirats, "*evaluar implica*

preocuparse por los resultados, saber si se han obtenido o no los objetivos planteados. Pero la administración pública, en su modelo más extendido (racional-burocrático), no está pensada para preocuparse por los resultados, sino por la legalidad de su actuación. Se trata de un sistema concebido más como expresión de dominación legal, que como productor de servicios, o de intermediación entre partes, y por ello los mecanismos de control se dirigen más a certificar la conformidad de la actuación administrativa con lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión y volumen de resultados e impactos."¹²

Por otra parte debe sustraerse al concepto de evaluación el aspecto represivo o sancionador con el que se lo identifica, Wildavsky, se planteaba, ya en 1972, "*¿Cómo convencer a los administradores para que recojan información que puede ayudar a otros pero que sólo les puede perjudicar?*"¹³

Esta cita, dice Xavier Ballart (1992:27), revela el carácter amenazante que toda evaluación supone para los sujetos evaluados, pero a pesar de ello, plantea que la evaluación puede ser "*una técnica más que busca producir información que sirva a las Administraciones Públicas para mejorar, primero, los procesos de decisión y planificación; segundo, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias; y tercero, los resultados finales de la Administración en relación con los recursos invertidos y por tanto su eficacia y eficiencia.*"

En un informe de la Comisión de las Comunidades Europeas (1993:26) sobre la

11 - Sintéticamente, el concepto de value for money busca determinar qué se obtuvo con el dinero gastado y qué se podría haber obtenido si se hubiera empleado de otra manera.

12 - Subirats Joan, Prólogo al libro de Xavier Ballart (1992:21).

13 - Citado por Xavier Ballart (1992:47)

calidad en la enseñanza superior se plantea que "Un elemento común final de los "nuevos" enfoques sobre la gestión de calidad tiene que ver con la posible relación entre los resultados de un sistema de control de calidad y las decisiones (gubernamentales) con respecto a la financiación de las actividades de la enseñanza superior. Basándonos en la experiencia de la gestión de calidad en Europa occidental hasta el presente, podemos argumentar que no debiera establecerse una relación directa y rígida entre los informes sobre la revisión de la calidad y las decisiones de financiación. Por una relación directa y rígida queremos decir que las opiniones de calidad sean la única información que se introduce en el proceso de financiación. Establecer semejante relación directa y "automática" seguramente perjudicará el funcionamiento del sistema de gestión de calidad. Tanto más puesto que las decisiones sobre la financiación actualmente tienden a las reducciones (sanciones negativas) en lugar de ofrecer incentivos (sanciones positivas). El peligro que esto encierra es que puede conducir a una cultura de sumisión, cuyo único propósito será causar la impresión de cumplir con los criterios formulados, tanto si esos criterios son apropiados en el contexto de las instituciones como si no. Relacionar un sistema de recompensas y sanciones rígidas y directas con los delicados mecanismos de la gestión de calidad puede tener un efecto muy negativo sobre el funcionamiento del sistema. Lo mismo se aplica a lo que se refiere al tema de los indicadores de rendimiento. Kells¹⁴, ha planteado: " el uso que hace el gobierno de los indicadores para influenciar el nivel de financiación para o entre las instituciones es posiblemente la reacción negativa más uniforme de todos los grupos

de trabajo en los países de la OECD".

Lo anteriormente dicho no implica que una relación indirecta, no automática, entre la gestión de calidad y las decisiones de financiación también se deba rechazar. Por el contrario, como muestran por ejemplo los nuevos enfoques en Francia y el Reino Unido, semejante relación indirecta, en la que los criterios de calidad sean uno, pero no el único criterio para las políticas que conducen a las decisiones de financiación.

Una relación indirecta implicaría que los diversos gobiernos nacionales solamente suministrarán los medios financieros necesarios para las instituciones de enseñanza superior si éstas instituciones (y las diferentes unidades dentro de ellas) pueden demostrar que se han sometido por lo menos a un juicio externo, como una parte aceptada del sistema de gestión de calidad general.

LA EVALUACIÓN Y LA AUTONOMÍA

Entendamos en este aspecto que no se intenta vulnerar la autonomía universitaria sino que se impone un nuevo modelo de gestión universitaria, donde es necesario rendir cuentas, no sólo de los aspectos administrativos y de legalidad sino también de los objetivos, cometidos y funciones asumidas por ellas, incrementando de esta manera la accountability. Teniendo en cuenta las tres áreas básicas que caracterizan al sistema universitario, que no son otra cosa

14 - Kells H.R., *An Analysis of the Nature and Recent Development of Performance Indicators in Higher Education*, Higher Education Management, 1992, 4, pp. 131-138. Citado por Van Vught F y Westerheijden D. en "Gestión de calidad y garantía de calidad..."

que sus aspectos esenciales, docencia, investigación y extensión universitaria, será necesario que cada una de ellas esté marcada por objetivos y metas a desarrollar. Algunas serán muy difíciles de cuantificar, pero no por ello, se deben dejar de establecer parámetros e indicadores de su eficiencia.

Mora et al (1993:153-4) comentan que *"En ciertos países, la administración, como representante de los intereses del conjunto de la sociedad, ha desarrollado iniciativas para fomentar el cumplimiento de lo que considera las prioridades nacionales mediante la puesta en práctica de criterios discriminatorios. En estos casos, la mejora o el establecimiento de diferencias en la financiación disponible son un resultado del cumplimiento de los objetivos fijados y hechos públicos... La publicidad de los criterios a aplicar para su distribución, la exigencia de resultados como contrapartida a los fondos aportados, además de la aprobación de las normas de financiación por el poder legislativo, constituyen, sin embargo, una exigencia en una sociedad democrática"*.

Resulta importante rescatar que se está produciendo un movimiento de cambio profundo en la relación entre el Estado y el sistema de educación superior, en donde la evaluación es una de las herramientas con la cual se sostiene esa relación, tendiendo a mediar entre un sistema rígidamente planificado, o con poca flexibilidad para adecuarse a un entorno dinámico, y un sistema totalmente autónomo, que provoca la despreocupación del Estado por sus instituciones de enseñanza. Neave y Van Vught (1994:5-14)

explican que *"Las actividades de regulación gubernamental se limitan a monitorear la performance de las unidades autorreguladas de toma de decisiones y a evaluar (y si es necesario a cambiar), las reglas con las cuales se define esta performance. Reconoce las limitaciones de adquirir conocimiento y ejercitar el control sobre un objeto de planificación, el cual, en sí mismo, ya consiste en un complejo grupo de mecanismos de toma de decisiones. Trata más bien, de incorporar los beneficios de este complejo grupo de mecanismos limitándose a establecer un marco general y a proveer facilidades para el comportamiento de las unidades descentralizadas"*. Concluyen estos autores en la diferenciación entre un modelo de control estatal y un modelo de supervisión estatal, analizando la conveniencia del último, ya que es más capaz de impulsar los comportamientos innovadores de las instituciones de educación superior.

Para Sigal y Marquis (1992), *"El propósito fundamental de la evaluación es el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la enseñanza, siendo un proceso prolongado, sistemático y complejo, que debe ser precedido de una cuidadosa elaboración y diálogo permanente con los distintos participantes."*

Para que la evaluación sea exitosa debe existir un convencimiento de su necesidad para lograr una utilidad real en el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la institución universitaria y de su misión. No debe verse como un trámite formal más a cumplir para acomodarse a los dictados de la Ley Universitaria o de las autoridades gubernamentales. Por ello,

los esfuerzos de evaluación deben tener como motivación esencial el interés genuino de que sus resultados (factores intrínsecos) serán de ayuda para mejorar el funcionamiento e impacto del programa, aún cuando pueden existir otros incentivos externos para llevarla a cabo.

TENDENCIAS ACTUALES DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

Delfino y Gertel (1995:5) explican que *"La tendencia actual parece caracterizarse por otorgar una importancia creciente a la "política de recuperación de costos" a través de la matrícula o de ingresos por servicios de consultoría... Los sistemas de asignación de fondos con fines determinados (para bienes de capital o proyectos con prioridad nacional, por ejemplo), una mayor autonomía en la ejecución del presupuesto (que se orienta a la asignación de fondos sin afectación específica) y el empleo de modelos o fórmulas que ayudan a distribuir el aporte público sobre la base de indicadores de desempeño en reemplazo de los tradicionales esquemas de base histórica, son los cambios más importantes en materia de administración de los recursos"*.

Asimismo, Villareal (1996:129-130) está de acuerdo con un incremento en el volumen de financiación finalista de carácter competitivo que reciben las Universidades. *"Se trataría de articular programas específicos de financiación que garanticen que cada vez en mayor medida, la financiación que reciban las universidades debe ser destinada a actuaciones concretas. Además esta financiación debería ligarse a procedimientos de*

obtención de la misma de carácter competitivo, en los que mediara una solicitud previa, un proceso de evaluación de carácter objetivo y un seguimiento de los resultados obtenidos con objeto de posibilitar la continuidad o no en la asignación de tales recursos."

Una de las ventajas que presenta este modelo es que permite precisar claramente y hacer públicos los objetivos de la Administración Pública en determinados aspectos que considere prioritarios y, por otra parte, establece una conexión entre la obtención de fondos adicionales y los resultados de éstos.

Mora y Villareal (1995:186) plantean que otro hecho relevante en las tendencias actuales es la existencia de dos tipos de financiación: una primera ligada a las magnitudes básicas de las universidades (estudiantes, graduados, titulaciones, necesidades objetivas, etc.), que debe permitir el funcionamiento normal de una institución en lo referente a la enseñanza y a la investigación de tipo más básico; una segunda constituida por fondos ligados a objetivos específicos que pueden ser obtenidos por las universidades (y preferentemente por sus grupos de trabajo, docentes e investigadores) en competencia con el resto de las instituciones y grupos. La primera parte es entregada a las universidades en forma de una suma total que luego administran con discrecionalidad, mientras que la segunda se mantiene unida a la consecución de los objetivos predeterminados. Este doble sistema debe permitir el funcionamiento

mínimo de las universidades, mientras que debe, por otro lado, estimular la calidad y la eficacia.

G. Williams¹⁵ resume las tendencias más comunes en los países de la OCDE:

- Incremento en la sofisticación de las fórmulas usadas para determinar la asignación de fondos a cada universidad.
- Mayor autonomía financiera de las instituciones una vez que han recibido los fondos.
- Aumento de la participación de los estudiantes en la financiación de las instituciones.
- Distinción cada vez más nítida entre financiación de la investigación y financiación de la enseñanza.
- Aumento de la financiación pública a través de fondos a los que pueden optar competitivamente las instituciones.
- Mayor participación de los fondos procedentes de empresas y empleadores.

MECANISMOS DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS

Teniendo en cuenta las experiencias

internacionales de financiamiento universitario podemos distinguir, de acuerdo con Delfino y Gertel (1995:11), "entre los que tienen en cuenta los insumos y los que se preocupan por los resultados. Los primeros suelen emplear variables de tamaño como el número de estudiantes, la cantidad de docentes o los recursos destinados a la investigación, mientras que los últimos generalmente se asientan en indicadores de desempeño académico como la duración media observada de las carreras o la cantidad de graduados por estudiante".

Australia, por ejemplo, cuenta con un sistema de presupuesto sin afectación específica, elaborado sobre la base de un compromiso de trabajo trianual previamente acordado entre esas instituciones y el Gobierno. Suecia y Alemania también han desarrollado sistemas similares. En España, el sistema también está empezando a funcionar, de lo que son ejemplos concretos la Universidad de Valencia y la Universidad Politécnica de Cataluña, que ha firmado un contrato programa con la Generalitat mediante el cual se compromete a mejorar la docencia, el rendimiento del alumno, la inserción de los titulados, el incremento de tesis doctorales y así hasta completar 51 parámetros. Si la Universidad logra superar el 85 % de esos objetivos en un término de tres años, se le premiará con una subvención extra. (Véase el Anexo). En Valencia, las cinco universidades valencianas han diseñado un Plan Plurianual de Financiación para el período 1999-2003 basado en la consecución

15 - Williams G. (1994). *Reforms and Potencial reforms in Higher Education Finance*, Ponencia presentada en la 12th IMHE General Conference of IMHE Programme, citado por J. Ginés Mora y Enrique Villareal, (1995:184-185), *Un modelo para la financiación de las Universidades Públicas En Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*. Ed. a cargo de Esteve Oroval Planas. Edit. Civitas. Madrid.

de unos objetivos de calidad, con elementos de competencia por los recursos.

Resumiendo, podríamos sintetizar diciendo que los modelos que están funcionando en la actualidad son los siguientes:

- a) Incrementos sobre los presupuestos anteriores.
- b) Aplicación de fórmulas.
- c) Contratos (especialmente para investigación).

Distintos autores, estudiando las experiencias internacionales, plantean que en casi todos los países de la OCDE los dos últimos modelos tienden a sustituir a los mecanismos de incrementos del presupuesto que se identifican con los períodos de expansión universitaria y de fuertes controles administrativos sobre el sistema.

Mora, et al. (1993: 67-68) comentan la experiencia de algunos países, como por ejemplo los Países Bajos, Australia, Dinamarca y el Reino Unido que usan, o planean usar en un futuro inmediato, fórmulas complejas para la asignación de recursos a sus universidades. La tendencia apunta a orientar estas fórmulas hacia los resultados, mediante la inclusión de indicadores de la productividad docente e investigadora. El mecanismo danés liga la financiación a los resultados, intentando que las instituciones respondan a las necesidades del mercado laboral.

Un rasgo peculiar de las universidades británicas es la existencia de mecanismos internos de asignación de recursos entre los departamentos mediante fórmulas complejas que tienen en cuenta una serie de indicadores, principalmente de inputs.

En Francia, desde 1991 se vienen firmando contratos entre cada Universidad y el Ministerio de Educación. Se basan sobre un Plan Estratégico en donde cada Institución trata de formular su estrategia en términos de programas de enseñanza ligados a las necesidades de gastos corrientes, equipamiento, personal y su capacitación. Posteriormente se incluyó también a la investigación dentro de este mecanismo, Chevaillier (1998:72).

En el modelo holandés, la principal fuente de financiación (sobre el 85%) está sometida a fórmula, mientras que el resto se asigna por contratos (programas de investigación). Del flujo de financiación principal, el ministerio se reserva un 10 % para gastos excepcionales, y al resto se le aplica la fórmula. La parte sometida a fórmula es repartida en función de los costes, teniendo en cuenta costes de personal académico, no académico y otros. Una vez evaluados estos costes, se asignan cantidades globales a las universidades que las pueden distribuir a su albedrío, teniendo en cuenta las restricciones que imponen las normas legales que afectan al personal.

Las dotaciones a la investigación que son independientes del número de alumnos

son asignadas de acuerdo con el resultado de una evaluación externa de la investigación de cada universidad, de modo que una cuarta parte de las subvenciones que reciben las universidades actualmente depende del rendimiento investigador evaluado en calidad y cantidad.

■ CONSIDERACIONES FINALES

La modificación en los mecanismos de financiación se está imponiendo en casi todo el mundo; los sistemas varían de país a país, pero todos ellos buscan vincular el financiamiento al mejoramiento de la calidad y al cumplimiento de los objetivos del sistema universitario en forma eficiente y eficaz. Argentina no puede estar al margen de ello, por lo tanto, resulta lógico pensar que el sistema que surja deberá adaptarse a las características propias de nuestras Universidades, su cultura e historia. Se necesita que la comunidad universitaria empiece a diseñar estos modelos para dotar al sistema de financiamiento de elementos que identifiquen reglas de juego más claras. En este aspecto es necesario destacar que no existe un modelo que la experiencia indique como el mejor y que habría que adaptar a nuestra realidad. Los países que ya han atravesado esta experiencia lo demuestran.

Mas quedan algunas cuestiones pendientes por plantear que no dejan de ser breves planteamientos teórico-conceptuales por resolver:

Teniendo en cuenta que las líneas de

acción que han adoptado los diversos países para superar el problema de la escasez de fondos del sistema universitario, han abordado tanto los ingresos como los gastos, plantean Delfino y Gertel (1996:1), *"La primera centra su atención en los ingresos, está esencialmente caracterizada por políticas de recuperación de costos que intentan desarrollar nuevas fuentes de financiamiento que se orientan a complementar los aportes contenidos de los gobiernos. La segunda, que se ocupa de los gastos, introduce ajustes en los sistemas financieros, administrativos y de gestión académica con el propósito de mejorar el aprovechamiento de los recursos que cada vez son relativamente más escasos"*.

Por lo general los países de la Unión Europea utilizan una fórmula de asignación basada en los insumos, aunque hay algunos matices como el caso de Francia y Holanda. Según Sheehan J.: *"en principio el financiamiento basado en los productos es superior al que emplea los insumos, pero en la práctica es difícil de implementar porque los productos (graduados) de cualquier año son el resultado de los insumos empleados los anteriores"*. Una situación de partida podría ser la financiación por medio de insumos para ir incorporando en un tiempo no muy largo parámetros de resultados a través de indicadores de productividad docente e investigadora.

Lo que sí debería aclararse es que los parámetros o indicadores de eficiencia deberían promover su consecución pero evitando elementos sancionadores que tengan como base la financiación del sistema.

En un Dictamen del Comité de las

Regiones de la Unión Europea¹⁶ se alerta sobre el peligro potencial de que la evaluación de calidad se convierta en una actividad autosuficiente y se puedan dar abusos del sistema en la promoción del prestigio académico y las asignaciones presupuestarias. Véase en este aspecto lo comentado en el capítulo de Financiamiento, Objetivos y Evaluación.

También está clara la necesidad de una implementación progresiva de estos sistemas y que partan de la base del financiamiento actual, para ir llegando gradualmente a uno que permita una mejor eficiencia y equidad en su distribución. No será posible (por las resistencias internas que esto generaría) la implementación inmediata de un sistema formal de asignación, si no garantiza el punto de partida para la financiación básica.

Creo que la posibilidad de establecer contratos programa entre las autoridades gubernamentales y las autoridades universitarias es una posibilidad que, al menos habría que considerarla. Su implementación no sólo apunta a garantizar reglas de juego claras en cuanto al sistema de financiamiento, sino que también ayuda a un mejoramiento de la gestión de las universidades. El establecimiento de un plan estratégico, la fijación de metas y objetivos, la definición de indicadores de medición, todos ellos, son factores que confluyen a un mejoramiento global de la

eficiencia y eficacia de las instituciones universitarias. Por otra parte, el propio mecanismo de decisión del contrato programa implica una política de negociación y consenso entre las autoridades, lo cual permitiría una mayor aceptación para su implementación.

En otro aspecto del gerenciamiento público, pero que tiene vinculación con la metodología de financiamiento, la Ley 25152, sancionada en el año 1999, establece dos aspectos de suma importancia para mejorar la eficiencia y calidad de la gestión Pública. Lo que se pretende es dotar a las unidades ejecutoras de programas de una mayor flexibilidad en su gestión así como una mayor claridad en la definición de sus compromisos, objetivos y metas. En su artículo 5º, se autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Estos acuerdos se realizarán en el marco de algunas pautas, entre otras:

- Compromisos de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.
- Niveles de gasto a seguirse en cada uno de los años del acuerdo.
- Facultades para el establecimiento

16- Comité de las Regiones Unión Europea, Dictamen sobre la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación europea en materia de garantía de calidad en la enseñanza superior". Bruselas 19-20 de noviembre de 1997. CDR 285/97 fin.

de premios por productividad al personal del respectivo programa.

· Atribución para modificar la estructura organizativa, modificar la estructura de personal y reasignar personal dentro del programa.

Junto a ello se instituye el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos con relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.

Un aspecto importante a considerar, que por lo general no se aborda en los estudios de financiamiento universitario, es que la política de financiamiento no está desvinculada de la política universitaria en general y que es necesario que se acuerden determinados aspectos, a saber: política de ingreso, duración de las carreras, promoción de determinadas disciplinas, rol de la investigación. Resulta muy complejo el diseño de fórmulas basadas en el resultado como puede ser número de alumnos egresados manteniendo el actual sistema de ingreso irrestricto. Argentina tiene una relación alumno por graduado superior a 20:1, lo cual indica un índice de ineficiencia muy alto y que es parte del comentario recientemente expuesto. Si cada 20 alumnos que ingresan se recibe uno sólo,

ello significa que hay una cantidad muy grande de recursos que se están malgastando. Lo que quiero alertar, sin entrar en consideraciones ideológicas, es que en la medida en que se mantengan esas altas tasas de desgranamiento los parámetros de medición en base a resultados van a dar coeficientes muy diversos en función de la política de ingreso adoptada por cada una de las unidades académicas.

Por consiguiente, resulta necesario acordar una política de ingreso homogénea, al menos para todas las carreras de la misma disciplina. Por otra parte y más allá de la política de ingreso a adoptar, resulta evidente la necesidad de analizar y mejorar esas tasas de relación alumno/graduado. Lo mismo sucede si se adopta un modelo basado en los insumos ya que las grandes universidades con políticas de ingreso abiertas captarían gran cantidad de estudiantes, lo cual les permitiría obtener economías de escala en su funcionamiento y se verían beneficiadas de las dotaciones presupuestarias, encubriendo ineficiencias en su gestión. En este sentido me parece muy acertada la opinión de Delfino y Gertel (1996:11), cuando alertan del alto riesgo moral que lleva la adopción de los distintos modelos (insumos o productos). " *En el primer caso, porque las instituciones de educación superior podrían tener incentivos para extender la duración de las carreras o admitir una mayor repitencia, ya que de ese modo aumentarían la cantidad de alumnos y, por consiguiente, los recursos asignados en base a ellos. En el segundo, porque las mayores exigencias en materia de*

resultados, como la relación entre egresados e ingresantes o el avance en las carreras, podrían también evadirse reduciendo el nivel académico. En ambos casos se está premiando la ineficiencia. Para evitar estos efectos no deseados sería necesario que su implementación estuviera acompañada por el desarrollo simultáneo de sistemas de información, gestión y control administrativos, y evaluación académica".

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la fuente de financiamiento, está aceptado la necesidad de incrementar los aportes provenientes del sector privado, sobre todo a través de contratos de transferencia e investigaciones pero habría que dejar mayor libertad a las Universidades para disponer libremente de esos fondos y para incentivar su percepción, asimismo esos recursos deberían considerarse como un adicional que no condicione la percepción íntegra de los recursos públicos que le correspondan.

Por otro lado también sería deseable una mayor participación en la financiación universitaria de los gobiernos provinciales y locales. Basándonos en el principio de subsidiariedad se podría lograr que determinadas áreas específicas o proyectos concretos sean financiados por estos estamentos estatales. El modelo español de financiación autonómica, e incluso el de los *landers* en Alemania, es un buen ejemplo a

tomar en cuenta. En definitiva, la Universidad está inserta en una región y en una localidad que reciben los beneficios potenciales de su instalación y funcionamiento. Como mínimo debería existir una mayor cantidad de contratos de transferencia de tecnología entre Universidad y Provincias/Municipios, como una forma de aportar al desenvolvimiento de la misma. Por una parte lograría incrementar los niveles de pertinencia del conocimiento, acercando la problemática local y regional al ámbito académico y de investigación. En Alemania la mayor parte de los costos de la educación son financiados por los propios Estados. El Gobierno Federal financia a su vez, parte del costo de la construcción de inmuebles y de la inversión en equipamiento.¹⁷ En España se produjo progresivamente desde el año 1983 el traspaso desde el Estado Central a las Comunidades Autónomas las competencias plenas en Educación Superior, incluyendo su financiación y los modelos a aplicar.

Otro punto a desarrollar, y en el cual las Universidades tienen mucha responsabilidad, es el de la mejora del funcionamiento interno y el logro de mayores niveles de eficiencia gerencial. Para lograrlo será necesario el establecimiento de sistemas de información apropiados, que permitan dotar a las universidades de una

17 - Para el tema del financiamiento de la educación superior en Alemania ver Kühn Hans-Peter, *La educación superior en Alemania. Sistema, financiamiento, reformas y problemas*, En *En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias*. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Diciembre 1996. Buenos Aires.

contabilidad analítica para la obtención de información de costos que posibiliten recopilar datos para la gestión. Será necesario, con este objetivo, profesionalizar ciertos equipos directivos y capacitar a sus recursos humanos en aspectos de Administración universitaria.

En definitiva, la necesidad de adaptar el sistema de financiamiento de nuestras Universidades a la realidad de los tiempos actuales es imperiosa. Sin dudas, es una tarea que deberán realizar en forma conjunta el Estado y el sistema de Enseñanza Superior, de la buena interacción de ambos actores depende el éxito del modelo que surgirá.

BIBLIOGRAFÍA

Ballart Xavier. (1992) ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de casos. MAP. Madrid. Pp. 284.

Blaug M. y Moreno Becerra J.L. (1984). Financiación de la educación superior en Europa y España. Siglo XXI. Madrid. Pp. 220.

Brunner José Joaquín. (1990a). "Universidad, Sociedad y Estado en los 90". Revista Educación Superior y Sociedad. Vol.1. Nº 2. UNESCO-CRESALC. Julio-Diciembre.

Brunner José Joaquín. (1990b) La evaluación de la investigación científica.

Artículo presentado para el Centro de Investigación del Desarrollo Internacional del Canadá. Octubre. Pp. 92-105.

Calero Jorge. (1996) Financiación de la educación superior en España. Sus implicaciones en el terreno de la equidad. Fundación BBV. Madrid.

Cañabate A. y Cuervo L. (1996). Elementos para una propuesta práctica de sistema de financiación de las Universidades. En Economía de la Educación. Temas de Estudio e Investigación. Ed. Grao J. e Ipiña A. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. Pp. 135-142.

Chevallier Thierry. (1998). Moving Away from Central Planning: using contracts to steer higher education in France. European Journal of Education. Vol. 33 Nº 1. Pp. 65-75.

Clark B. R. (1982). The higher education system: academic organization in Cross-National perspective. University of California Press.

Comisión de las Comunidades Europeas. (1993). Documento elaborado por Van Vught y Westerheijden. Gestión de calidad y garantía de calidad en la enseñanza superior europea. Métodos y mecanismos. Pp.27.

Delfino y Gertel. (1995). Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las Universidades nacionales.

Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires. Pp. 42.

Delfino y Gertel. (1996). Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público. Pp. 1-12. Delfino-Gertel Editores. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires. Pp. 198.

Experton William, (1996) Financiamiento de la Enseñanza Superior. En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.

Johnes Geraint. (1995) Economía de la Educación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Ley 24156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control.

Ley 24521 de Educación Superior

Ley 25152/99, llamada Ley de Convertibilidad Fiscal

Mora, Palafox y Pérez García. (1993). La financiación de las universidades valencianas. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia.

Moreno J.L. (1995). La organización

y la financiación de la educación superior en la OCDE: los modelos de mercado, burocrático y colegiado. Pp. 343-368. En Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos. Ed. a cargo de Esteve Oroval Planas. Edit. Civitas. Madrid. Pp. 489.

Neave G. (1988). "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988." European Journal of Education. Vol. 23 Nº 12. Pp. 7-23.

Neave G. y Van Vught F. (1994). Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework, en Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds Of Change. IAU Press Pergamon. Great Britain. Pp. 322.

Sheehan John. (1996). Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las Universidades, Pags.20-21. En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.

Sigal V. y Marquis C. (1992). Informe del Subproyecto 06: fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria. Ministerio de Cultura y Educación. Consejo Interuniversitario

Nacional. Buenos Aires.

UNESCO. (1995). Documento de política para el cambio y el desarrollo en la Educación Superior. UNESCO-CRESALC.

UNIVERSIDAD POLITECNICA DE CATALUÑA. (1997). Contracte Programa 1997-2000. Per a una Universitat Tecnològica Catalana de qualitat al servei de la societat. Servei de Publicacions de la UPC. Barcelona. Pp. 71.

Villareal E. (1996). Eficacia del sistema universitario y mecanismos competitivos de financiación. En Economía de la Educación. Temas de Estudio e Investigación. Ed. Grao J. e Ipiña A. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. Pp. 117-134.

Williams G. (1992). An economic analysis of recent changes in the finance of higher education in Britain and other OCDE countries.

■ ANEXO*

El Contrato-Programa entre la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalitat de Catalunya

En el marco de la Ley de Reforma Universitaria, que establece las competencias propias de la Generalitat de Catalunya en materia de Universidades, se le reconocen las siguientes competencias: coordinación entre las

Universidades catalanas, programación académica y fijación de subvenciones ordinarias y autorización de los gastos derivados del personal docente y no docente.

Se ha creado en dicha Comunidad una Agencia para la Calidad, encargada de evaluar la calidad docente e investigadora de las universidades catalanas. La evaluación es un nuevo elemento que junto a la programación y aprobación de nuevos planes de estudio servirá para la mejora del sistema universitario catalán, y también podrá ser utilizado para determinar la distribución de los recursos económicos entre las universidades en el marco de un nuevo modelo de financiación.

La UPC desarrolla un proceso de planificación estratégica bajo el lema "calidad al servicio de la sociedad". Se define que la misión de la Universidad es servir a las necesidades de la sociedad promoviendo el sentido emprendedor de las unidades docentes y de investigación para fomentar la calidad y la excelencia técnica, científica y artística. Los principales ejes estratégicos que se definieron son:

- a) Dar respuesta a las necesidades y demandas sociales elevando los niveles de calidad y excelencia.
- b) Aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones y también las relaciones con la comunidad tecnológica y científica.
- c) Mejorar la calidad de vida de la

*Traducción Propia del catalán, del Documento: Contracte Programa 1997-2000. Per a una Universitat Tecnològica Catalana de qualitat al servei de la societat. Servei de Publicacions de la UPC. Barcelona. 1997. Pp. 71.

comunidad universitaria.

d) Incrementar la eficacia de la organización interna.

Del marco estratégico se desprenden todas las políticas y planes sectoriales de la UPC. Cada una de las unidades estructurales (centros, departamentos e institutos) elabora y desarrolla su propia planificación estratégica según su situación y su entorno. Se trata de un proceso complejo pero coherente de planificación y establecimiento de objetivos a diversos niveles estructurales u organizativos.

En la Ley de Coordinación Universitaria se establece que la programación tendrá carácter plurianual, concretado anualmente, con un mínimo de cuatro años. La conveniencia de disponer de una programación plurianual permite definir políticas a medio plazo y aplicar propuestas y proyectos de duración superior al año.

El contrato-programa pretende desarrollar un nuevo modelo de relaciones Administración-Universidad que englobe al conjunto de las actividades que lleva adelante la Universidad. De esta manera, la UPC hará explícita la planificación de su actividad, de acuerdo con unos objetivos pactados previamente y para los cuales cuenta con el financiamiento y el seguimiento de los resultados correspondientes por parte del gobierno de la Generalitat.

El contrato-programa está definido como un instrumento de gestión que facilita el marco de relaciones entre la Administración

responsable de la política universitaria y científica, y la Universidad, con sus funciones de docencia, investigación y servicio a la comunidad.

Las características generales que presenta el contrato-programa son:

- Plurianual en la propuesta de objetivos y en el marco del financiamiento establecido.

- Basado en la evaluación de resultados cuantitativos y cualitativos.

- Revisable anualmente según los resultados de la evaluación y programación universitaria.

Las premisas del contrato-programa son:

- La programación plurianual de la UPC en sus áreas de formación, investigación, transferencia tecnológica y servicios de extensión universitaria.

- Incorporar los objetivos y compromisos de la planificación estratégica de la UPC y de los planes estratégicos de los centros docentes, departamentos e institutos.

- Instrumento para impulsar el programa de calidad de la UPC.

- El establecimiento de objetivos ha de permitir concretar la relación entre la Generalitat de Cataluña (como la principal institución responsable de la política universitaria y científica de Cataluña) y la UPC, con un escrupuloso cuidado de la autonomía universitaria.

· La vinculación entre resultados y recursos ha de favorecer el establecimiento de una base para la programación de una gestión más eficiente.

La Universidad elabora desde hace tres ejercicios un presupuesto por programas que, a diferencia del tradicional por partidas, pone énfasis en los resultados que se han de conseguir y no números en el volumen de recursos que se han de gestionar. Es por eso que se estructura en objetivos, actividades e indicadores que han de permitir el seguimiento y la evaluación de los resultados conseguidos.

Partiendo de estos dos marcos, la planificación estratégica y el presupuesto por programas, este contrato-programa se estructurará incluyendo cuatro áreas y quince finalidades, para cada una de las cuales se han de fijar los compromisos por asumir y los indicadores para medirlos. El esquema de presentación responde a una estructuración en cascada, de forma que cada nivel queda desarrollado a partir del inmediato inferior, desde las premisas más globales, de carácter estratégico, a las más operativas, mediante la implantación de las cuales se propone la consecución de las primeras.

A continuación, se presentan los compromisos asumidos por el Contrato-programa para el período 1997-2000 los indicadores elegidos para su medición.

Cuadro de Finalidades

1. Mejorar el flujo de estudiantes, incrementando el número de titulados y asegurando que los contenidos formativos y su carga docente se ajusten a los requisitos de calidad de la enseñanza.

2. Facilitar la inserción laboral de los titulados y evaluar su acogida en el mercado laboral, tanto en lo que hace a su nivel de calificación y preparación como a la adecuación a las necesidades sociales.

3. Planificar la oferta de estudios para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales.

4. Reformar la oferta, la normativa y la gestión del Doctorado, para aumentar el número de doctorados en el campo tecnológico, revalorizar el título de doctor en el ámbito empresarial y adecuar la formación a las necesidades del entorno socioeconómico

5. Programar y potenciar una oferta de formación continua de calidad y ajustada a las necesidades sociales

6. Consolidar actividades de I+D de calidad de los grupos de investigación de la Universidad, que permitan situar la UPC como una institución de excelencia en el campo de la investigación y la tecnología al servicio de la sociedad.

7. Incrementar la actividad de I+D de la UPC, aumentando el número de profesores y grupos de investigación que

participen en actividades de investigación y transferencia tecnológica, y aumentando el grado de autofinanciamiento de las actividades de I+D.

8. Aumentar las actividades de transferencia tecnológica a las empresas e instituciones, asegurando que la I+D de la UPC respondan adecuadamente a las necesidades y demandas sociales, industriales y tecnológicas.

9. Aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones, para estrechar los vínculos con la sociedad en que está inserta la UPC.

10. Formar titulados con aptitudes para desarrollar la actividad profesional desde el conocimiento del contexto económico, social y cultural de Europa y consolidar y ampliar la cooperación europea internacional para la investigación y el desarrollo tecnológico.

11. Desarrollar un modelo integrador de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible a partir de las potencialidades de las unidades de la UPC y proyectarlo a la sociedad.

12. Adecuar progresivamente la estructura de la plantilla de personal académico a los objetivos estratégicos establecidos, para cumplir los niveles de calidad deseables.

13. Adecuar progresivamente la plantilla de PAS a los objetivos estratégicos, incrementando la profesionalización, la eficacia y la eficiencia en la gestión.

14. Desarrollar e implementar

sistemas de planificación, evaluación y asignación de recursos, a partir de los criterios de gestión de la calidad, para mejorar la actividad de la UPC al servicio de la sociedad.

15. Generar una posición activa para la captación de recursos que permitan crear oportunidades e incorporar nuevos agentes dispuestos a contribuir al financiamiento de la UPC.

Áreas del contrato-programa

Las cuatro áreas en donde las finalidades tienen impacto, con la definición de su misión son:

1. Área de Formación

Misión: formar titulados de calidad para responder a las necesidades y demandas sociales en el tiempo y con la dedicación previstos.

2. Área de Investigación y Transferencia de Tecnología

Misión: fomentar la investigación, con la generación de conocimientos que den sentido a la Universidad en definir su excelencia, y la transferencia de tecnología, con la doble finalidad de facilitar la incorporación al tejido productivo de las innovaciones tecnológicas y de incrementar el contacto con el entorno industrial.

3. Área de Relaciones Universidad - Sociedad

Misión: aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones, para estrechar los vínculos con la sociedad en que está inserta la UPC, así como la cooperación internacional en

docencia e investigación para conseguir un crecimiento importante de la actividad internacional de la UPC.

desarrollar sistemas y herramientas de gestión pública que permitan ofrecer una mejor calidad en la prestación de los servicios.

4. Area de Organización Interna

Misión: poner énfasis en el desarrollo de las personas que trabajan en la institución, como el activo más importante de la Universidad, y

Por lo tanto, una vez definidas las finalidades y áreas, se establece la forma en que las finalidades inciden sobre las áreas. Por ejemplo:

Areas

Finalidades	1	2	3	4
1	*			
2	*			
3	*		*	*
4	*	*		
5	*	*		
6		*		
7		*		
8		*		
9			*	
10	*	*	*	*
11	*	*	*	*
12	*	*		*
13	*	*		*
14	*	*		*
15	*	*	*	*

Luego, se realiza una descripción de cada una de las finalidades definiendo las líneas de actuación, las herramientas para desarrollar estas líneas de actuación, los compromisos y los indicadores.

Dada la relevancia de este análisis, describiré una de ellas, al solo efecto de conocer su funcionamiento.

FINALIDAD 14

Desarrollar e implementar sistemas de planificación, evaluación y asignación de recursos, a partir de los criterios de gestión de la calidad, para mejorar la actividad de la UPC al servicio de la sociedad.

DESCRIPCIÓN

Hacer avanzar la UPC hacia el siglo XXI y alcanzar las finalidades determinadas, requiere el desenvolvimiento, en la institución universitaria pública, de potentes sistemas de planificación, evaluación y gestión de calidad. Conscientes que esto es determinante, la UPC ha puesto en marcha en los últimos años una serie de mecanismos para la dirección y planificación de la institución que, bajo el lema general de "UPC: calidad al servicio de la sociedad", pretenden consolidar la Universidad entre las instituciones de educación superior de mayor excelencia y reconocimiento de la Unión Europea.

Los instrumentos para alcanzar esta misión general son diversos y todos necesarios: un sistema de planificación estratégica de la institución, que marca las directrices y

los objetivos de futuro más prioritarios y consensuados para la universidad; el desarrollo de un continuo de planes sectoriales de actuación que definan - en ámbitos concretos - las finalidades de la institución (política de personal académico y de PAS, plan de bibliotecas, plan de relaciones internacionales, presupuesto y planes de inversiones, promoción de la investigación, reforma del Doctorado, etc.) que derivan de la planificación estratégica institucional; el inicio de procesos de planificación estratégica de las unidades estructurales (departamentos, centros docentes), que permitan establecer objetivos y acciones concretas adaptadas a la realidad de cada unidad y su entorno. El impulso de sistemas de evaluación de acuerdo con las iniciativas de las administraciones responsables (Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña); el desarrollo de un sistema de contabilidad analítica y de presupuestación por programas que ayude en la asignación de recursos y al análisis económico-presupuestario; la mejora y la profesionalización de la gestión y los sistemas de información interna; etc.

Todas estas iniciativas tienen coherencia e importancia interna y también externa, conducen a establecer una dinámica de trabajo basada en los mecanismos de planificación, gestión de calidad, evaluación y asignación de recursos.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1. Ejecutar y hacer el seguimiento de la planificación estratégica de la UPC y de

todos los planes sectoriales aprobados por los órganos de gobierno.

2. Participar en los programas de evaluación institucional, de acuerdo con las directrices y los proyectos de las administraciones responsables.

3. Impulsar la realización de la planificación estratégica de las unidades estructurales y de la evaluación de las unidades.

4. Avanzar en el planteamiento de asignación de recursos orientados a la consecución de resultados.

5. Impulsar la mejora en los procesos de comunicación, de gestión y de administración internos, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

HERRAMIENTAS/ INSTRUMENTOS PARA DESARROLLAR ESTAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1. La planificación estratégica de la UPC

2. Los sistemas de evaluación de la actividad de investigación y transferencia de tecnología de la UPC.

3. Los planes sectoriales de la Universidad

4. La planificación estratégica de las unidades estructurales

5. Los sistemas de evaluación institucionales (planes de estudio, departamentos)

6. Las iniciativas para la mejora de la calidad docente

7. El presupuesto por programas

8. El plan de modernización y simplificación de la gestión administrativa

9. La integración de los sistemas de información

10. Los grupos de mejora de la gestión

11. Memorias de evaluación de la calidad docente.

COMPROMISOS PARA EL AÑO 1997

· Crear el Consejo de Calidad de la UPC, como un órgano del Consejo Social que velará por la excelencia y la calidad académica de la institución.

· Realizar 11 procesos de evaluación institucional de acuerdo con las directrices y los proyectos de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario

· Impulsar la generación de 13 planes estratégicos en las unidades estructurales, de acuerdo con la información previa de los procesos de evaluación establecidos, para tratar de conseguir la planificación estratégica del conjunto de unidades estructurales en el año 2000.

· Iniciar una experiencia de contrato

programa con la administración educativa.

FINANCIAMIENTO DEL CONTRATO PROGRAMA

El financiamiento del contrato programa se basará en el grado de cumplimiento de los compromisos propuestos y concretados en los correspondientes indicadores.

La valoración del grado de cumplimiento se hará en la Comisión de Seguimiento del Contrato Programa, la cual tramitará el resultado al Comisionado para la Universidad y la Investigación junto con la propuesta de asignación del financiamiento que se derive de estos resultados.

La relación que se establece entre el financiamiento y el grado de cumplimiento global R (en %), de los compromisos previstos en el contrato programa es:

· Para un alcance de menos del 85 % de los compromisos: revisión del

financiamiento. Es decir:

Si $R < 85$, revisión del financiamiento

· Para un alcance entre el 85 % y el 100 % de los compromisos: aplicación de un incremento genérico + X% de financiamiento extraordinario (X máximo = 2,5). Es decir:

R - 85

$$\text{Si } 85 \leq R \leq 100; \quad X\% = \frac{\text{-----}}{15} * 2,5$$

$$\text{Si } R > 100; \quad X\% = 2,5$$

R = % de cumplimiento global del contrato programa

X = % de financiamiento extraordinario

Este financiamiento adicional se podrá utilizar para el desarrollo de programas específicos.

asap
ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA

DE
Y

\$10

Avda. Belgrano 1370 - 5° piso - (C1093AAO) Cap. Fed.

Tel./Fax: 4382-6901 / 4383-7061 / 4383-9759 - E-mail: asap@asap.org.ar