

Revista Nº 53

Editorial

La Revista Institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública - ASAP rinde un homenaje a quien fuera uno de sus más claros impulsores para convertirla en un medio de difusión y debate sobre los temas vinculados a la gestión del Estado.

Estas páginas, que han dado cabida a sus numerosos trabajos profesionales y participaciones en diversos eventos, tendrán un vacío que esperamos sea cubierto por sus discípulos y continuadores de esa inmensa tarea que emprendió Roberto desde sus distintas funciones en la ASAP.

Buenos Aires

Marzo 2014

Propuesta metodológica para evaluar el gasto público: indicadores de calidad y eficiencia*

Luis Riquelme Contreras**

* Este trabajo fue presentado en el concurso Premio Anual ASIP del año 2007, obteniendo una mención especial. Fue publicado en la Revista N° 67 de la Asociación Internacional de Presupuesto (ASIP) la que ha autorizado su publicación en la revista virtual de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)

** Ingeniero Comercial Mención Economía, Diplomado en Evaluación de Proyectos y en Gerencia Pública, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile (2006). Se desempeña como Analista de Presupuestos en la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución de la sociedad ha girado en relación a algunos elementos básicos tales como: ¿Cómo influye el Estado en la economía?, ¿Qué debe hacer el Estado?, ¿por qué realiza el sector público algunas actividades y el sector privado otras?, ¿es eficiente el Estado?, ¿Cuál es el tamaño óptimo del Estado?, ¿Cómo se compone la función de producción del Estado?, etc.

En la actualidad pareciera haber consenso en relación a que el Estado cumple determinadas funciones dentro de la sociedad. Atrás ha quedado la discusión sobre si el Estado debe o no participar en los asuntos de la sociedad. En la actualidad se reconocen como funciones del Estado la asignación eficiente de recursos, la redistribución del ingreso, la estabilización de la actividad económica, y el fomento del crecimiento y del empleo¹.

Toda vez que está claro que el Estado debe cumplir ciertas funciones, estas deben realizarse en forma adecuada, considerando además que el Estado debe rendir cuenta ante la ciudadanía. Por esto, en los últimos años han tomado relevancia conceptos tales como gestión pública, eficiencia y calidad del gasto, productividad del sector público, accountability, entre otros.

Si bien el país ha progresado, parece razonable aspirar a alcanzar los estándares observados en países más desarrollados, especialmente la OECD². Es importante saber como está Chile respecto a este grupo de países, principalmente, en términos de productividad del Estado, calidad y eficiencia de este, y gestión pública.

En estos progresos, hay diversas instituciones que han jugado un rol clave en la modernización del Estado. Una de ellas es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres), la cual ha venido implementando nuevos instrumentos para una mejor asignación y uso de los recursos públicos, asociados con el concepto de “Presupuesto por Resultados”. Este documento analiza las nuevas herramientas de gestión pública desarrolladas desde la Dipres en los últimos años, herramientas que al mejorar la asignación y el uso de los recursos públicos, deberían a su vez, arrojar mejores resultados en los productos generados por el gasto público en diferentes áreas: mejores indicadores de salud, educación, vivienda, etc.

En los capítulos siguientes, se expone un análisis comparativo de la productividad del sector público de Chile (entendida como calidad y eficiencia del Estado), mediante la metodología desarrollada por el European Central Bank³. Se construyen indicadores de calidad y de

¹ Vito Tanzi, 1999.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

³ Esta metodología fue desarrollada en el Working Paper N° 242 denominado “Public Sector Efficiency: An International Comparison”, de los autores Antonio Alfonso, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi, en julio del año 2003.

eficiencia para Chile y se comparan con los países de la OECD. Estos indicadores se componen a la vez de subindicadores sectoriales que miden la calidad y eficiencia de áreas como la administración pública, salud, educación, infraestructura y variables macroeconómicas.

La metodología del trabajo del “European Central Bank” ocupa bases de datos bastante confiables como las del World Economic Forum, WDI⁴, entre otras. En el caso de Chile, en general se utilizan las mismas bases de datos que ocupó el European Central Bank, por lo que los resultados son comparables y confiables.

2. Herramientas de gestión pública y financiera desarrolladas por dipres

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (Dipres) ha jugado un rol clave en la modernización de la gestión pública y financiera. En la década de los 90s. se comienzan a desarrollar en dicha institución, instrumentos de evaluación y control de gestión en el presupuesto, proceso que ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, apuntando al concepto de presupuesto por resultados.

En este contexto, cabe destacar los avances alcanzados en las siguientes áreas:

- i) Eficiencia macroeconómica
- ii) El sistema de control de gestión ligado al presupuesto
- iii) El desarrollo del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado.

i) Eficiencia Macroeconómica

En este ámbito, un elemento que ha sido destacado por muchos países (especialmente desarrollados), fue la creación del “Balance Estructural”, con el objetivo de sentar una base para establecer una regla de política fiscal. Otras herramientas desarrolladas en este ámbito, han sido el desarrollo de un marco presupuestario de mediano plazo (programa financiero), cambio a base “devengado”, utilización del manual de estadísticas del Fondo Monetario, y la gestión de activos y pasivos financieros, entre otros:

⁴ World Development Indicators, Banco Mundial.

1) Balance Estructural

Desarrollado como respuesta a la búsqueda de indicadores de política fiscal (año 2000). Básicamente, estima el comportamiento del balance fiscal suponiendo que las variables más relevantes (precio de cobre, PIB de tendencia), se encuentran en su equilibrio de largo plazo. Lo anterior arroja un resultado fiscal, que originalmente fue determinado como un superávit estructural equivalente al 1% del PIB.

2) Programa Financiero de Mediano Plazo

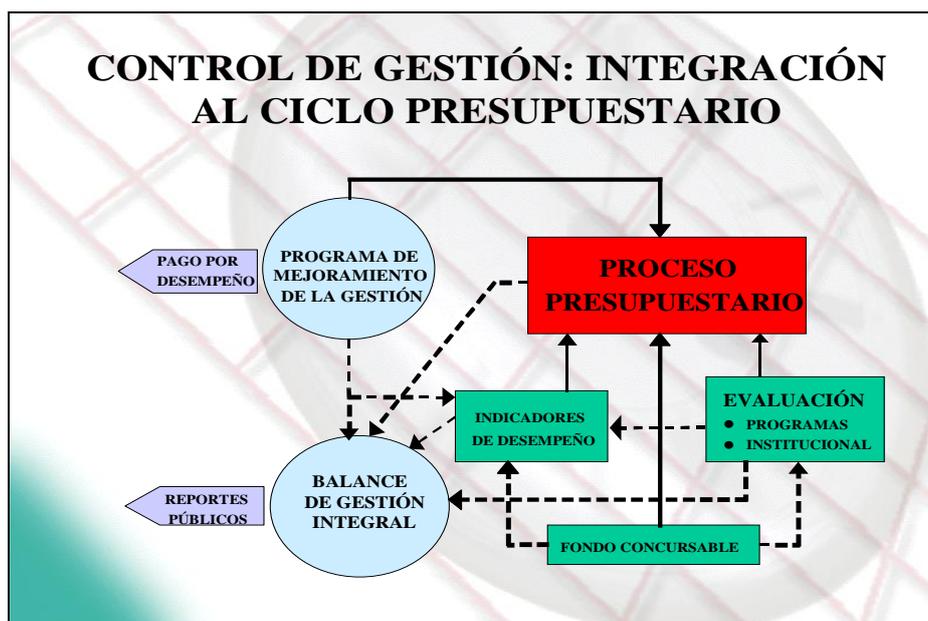
Si bien, se encuentra establecido en la Ley de Administración Financiera (2001), se “oficializa” en el año 2001, publicándose en el informe anual de finanzas públicas, proyectando el gasto público para 3 años, lo que permite visualizar el comportamiento fiscal de mediano plazo. Este ejercicio se realizaba antes solo internamente.

3) Gestión de Activos y Pasivos Financieros

En el año 2002, se creó la División de Finanzas Públicas, encargada principalmente de optimizar los saldos de caja en el sector público, obteniendo rentabilidad en el mercado de capitales en activos libres de riesgo,

ii) Sistema de Control de Gestión ligado al Presupuesto

Los instrumentos desarrollados, además de estar todos integrados al proceso presupuestario generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación. Actualmente, se publican los resultados de la aplicación de estas herramientas:



1) Indicadores de Desempeño

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994 con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional.

Los indicadores de desempeño son un instrumento que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por cada institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre 2 o mas variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño. Este sistema cuenta con los incentivos de los programas de mejoramiento de gestión (PMG) que incluyen la planificación estratégica y el control de gestión entre sus sistemas claves, y la retroalimentación proveniente de las evaluaciones de programas e instituciones.

A modo de ejemplo, el presupuesto del año 2005 incorporó 1.588 indicadores para 133 servicios públicos. El total de los indicadores se vinculan con el 88% de los productos provistos por las instituciones, cifra superior en 48 puntos respecto del año 2004:

Cuadro N° 1:**Indicadores de desempeño año 2005****Dimensiones de evaluación**

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje (%)
A. Funciones Generales	192	48	14	54	308	19,4
B. Funciones Sociales	435	70	133	183	821	51,7
C. Funciones Económicas	234	58	45	122	459	28,9
Total	861	176	192	359	1.588	100,0
Participación %	54,2	11,1	12,1	22,6	100,0	

Fuente: Dipres

2) Evaluación de programas e institucional

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de la asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el gobierno ha incorporado diferentes líneas de evaluación ex – post. Inicialmente se incorporó la evaluación de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad se incorporó las Evaluaciones de Impacto (EI) y más tarde la línea de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Estas líneas han tenido su origen en protocolos suscritos en el Congreso con el objeto de mejorar la asignación y uso de los recursos públicos, y a partir del año 2003 también en las normas de administración financiera del Estado.

Hasta el año 2004 se habían evaluado un total de 168 programas públicos, 158 de la línea EPG y 10 evaluaciones de impacto, y 3 evaluaciones comprehensiva del gasto.

La línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo, permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente, se concluyan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas de un plazo y costos razonables.

Considerando, que en general, la metodología del marco lógico utilizada por la línea EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas muchas veces no son conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó la línea de trabajo consistente en Evaluaciones de Impacto de Programas

Públicos en las que se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información.

Por otro lado, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto iniciada en el año 2002 tiene por objeto evaluar el conjunto de políticas, programas y procedimientos que administra una institución, sea ésta un Ministerio o un servicio público parte de este. Lo anterior implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

El diseño de las 3 líneas de evaluación se basa en requisitos o principios comunes, estos son:

- Ser independientes
- Confiables
- Públicas
- Pertinentes
- Eficientes
- Oportunas

En los últimos años se han incorporado los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario. Además, la evaluación de cada programa e institución incorpora como etapa final la presentación de recomendaciones en relación con las debilidades o insuficiencias identificadas. A partir del año 2000 las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución evaluada, con el objeto de precisar como y cuando estas serán incorporadas, identificar los espacios institucionales responsables (institución, Ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos. El objetivo final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas o instituciones evaluadas, los que posteriormente constituyen la base del seguimiento de los cambios que deban introducirse.

3) Fondo Concursable

Con el objeto de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, facilitando así la disminución del carácter inercial del presupuesto, a comienzos de la presente década se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este procedimiento utilizó un formato estándar de presentación de las iniciativas el que se incluye en la matriz de marco lógico. El Fondo Concursable solo se utilizó en los primeros años de la década de los 2000s (2000-2003).

4) Balance de Gestión Integral

Corresponden a balances que sirven de apoyo en el proceso de evaluación financiera y de gestión realizados por la Dirección de Presupuestos cada año, así como en la evaluación de la gestión financiera de los servicios públicos realizadas en las subcomisiones de presupuesto.

5) Ley del Nuevo Trato Laboral (2003)

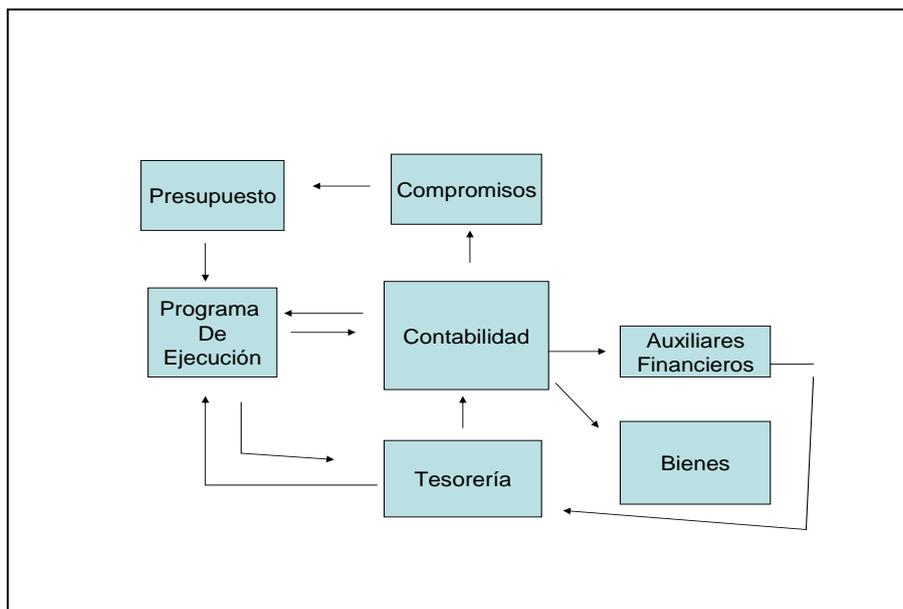
Esta ley amplia y readecua las remuneraciones por desempeño, crea el Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil. Lo anterior implica, que una gran cantidad de Directivos Públicos serán elegidos mediante concursos abiertos.

iii) Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)

El SIGFE busca desarrollar e implementar un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, que buscar constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles: estratégico, sectorial e institucional, buscando superar las deficiencias en cuanto a la oportunidad, calidad y confiabilidad de la información contable y presupuestaria.

Este proyecto se inició durante el año 2000 producto de un acuerdo entre la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, conformando un equipo de trabajo con el objetivo de definir los lineamientos conceptuales para un sistema de información de gestión financiera del gobierno central. En ese mismo año, este proyecto fue incluido en el protocolo de la Ley de Presupuestos del año 2001. En ese contexto, se iniciaron las negociaciones con el Banco Mundial para desarrollar un proyecto de desarrollo e implementación del sistema, el que se concretó a fines del año 2001.

La implementación actual del SIGFE incluye los módulos de presupuesto, programa de ejecución, compromisos, contabilidad, auxiliares contables y tesorería. Hasta el momento, la versión disponible reemplaza sistemas existentes que utilizan tecnologías más antiguas y provee de uno a los servicios que no cuentan con sistemas informáticos para la gestión financiera. Es una aplicación web, por lo que solo se requiere conexión a Internet, de acuerdo con el siguiente esquema:



En 2001 se inició un proceso de implementación selectivo con 5 instituciones y a mediados de 2003 se da la partida a la implantación masiva en los servicios que conforman el gobierno central. Durante el año 2004 se comenzaron a incorporar, además, a los Servicios de Salud y sus hospitales dependientes. Los servicios, que ya poseen un sistema de información avanzado, se han incorporado al SIGFE en calidad de “homologados”, es decir, no han abandonado sus sistemas, sino que lo hacen “conversar” con el SIGFE. Tal es el caso de las Fuerzas Armadas.

3. Calidad y eficiencia del sector público ⁵

A continuación, se aplicará la metodología desarrollada por el European Central Bank⁶, en el cual se construyen indicadores de calidad y de eficiencia para los países de la OECD, y para Chile, de manera de comparar sus indicadores y situación relativa para el año 2000.

La metodología del trabajo del “European Central Bank” ocupa bases de datos confiables como las del World Economic Forum, WDI⁷, entre otras. En el caso de Chile se utilizan las mismas bases de datos, por lo que los resultados son comparables y confiables.

3.1.- Calidad y Eficiencia del Sector Público

El rol del Estado ha ido evolucionando a través de la historia, y en las últimas décadas se han realizado numerosos estudios empíricos relacionados con el valor de la eficiencia de las actividades del sector público. Hay variada literatura asociada con la estabilización,

⁵ Se agradecen los comentarios y sugerencias a este capítulo de Marianela Armijo, Sergio Castillo, José Inostroza, Mario Waissbluth y Gastón L’Huillier.

⁶ Public Sector Efficiency: An International Comparison, Antonio Alfonso, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi. Working Paper Series, European Central Bank (Julio 2003).

⁷ World Development Indicators, Banco Mundial.

focalización y distribución de los efectos del gasto público, privatizaciones, calidad de las instituciones públicas, como por ejemplo Mueller (1997), Persson and Tabellini (2001), Shleifer and Vishny (1998), Strauch and Von Hagen (2000), Tanzi and Schuknecht (1997, 2000), Rodrik (2000), etc.

La mayor parte de estos estudios empíricos, han concluido que el gasto público podría ser menor y más eficiente que el observado en la actualidad. Al respecto, el estudio de Tanzi and Schuknecht (2000) hace un análisis acerca de la evolución del gasto público en los países de la OECD desde el siglo XIX, y se estudia el destino del gasto público, concluyendo que solo 1/3 de este se destina a las funciones básicas del Estado, mientras que el resto (2/3) se desvía hacia áreas donde no necesariamente debiera intervenir el Estado. De lo anterior se concluye que no hay mucha eficiencia en el gasto público en los países de la OECD, y que este podría ser menor. El gasto público promedio en este grupo de países es en la actualidad de alrededor del 45% del PIB.

La calidad del sector público se puede definir como el producto de las actividades del sector público y la eficiencia como el producto obtenido en relación con los recursos empleados.

3.1.1.- Metodología

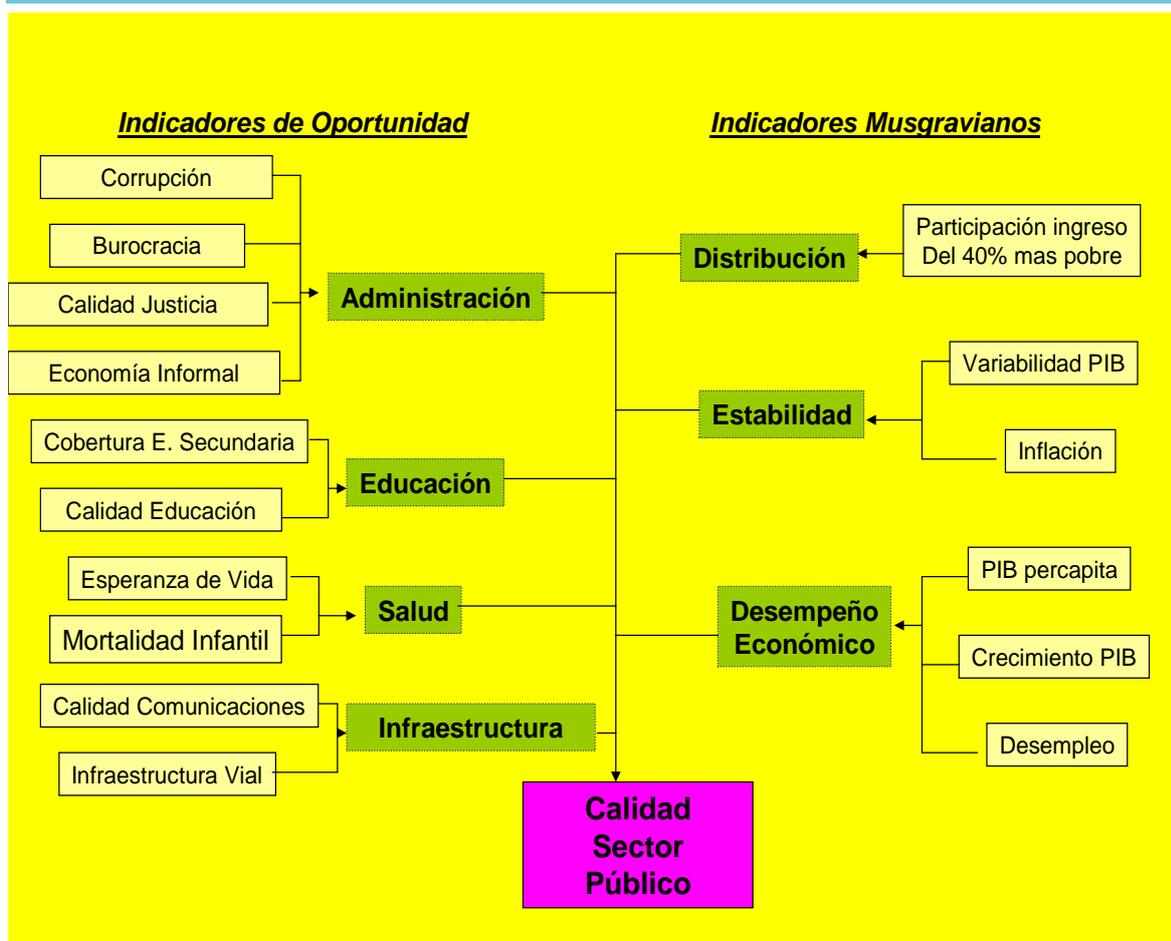
A continuación se definirán indicadores de calidad y eficiencia para el año 2000.

a) Indicadores de Calidad

La calidad del sector público depende de indicadores económicos y sociales, por lo que si existen i países y j áreas de calidad de gobierno, se puede determinar la calidad del sector público del país i , CSPi, mediante:

$$\text{CSPi} = \sum \text{CSPij}$$

Luego, se consideran 7 sub-indicadores de calidad del sector público:



Los indicadores se dividen en 2 grandes categorías, de oportunidad y los musgravianos⁸.

Los indicadores de oportunidad se asocian con el rol del gobierno de proveer “oportunidades” en ámbitos claves de la economía: educación, salud, infraestructura pública, y en general con los servicios que entrega la administración pública. Al respecto, una buena administración pública asegura una calidad adecuada de la burocracia, adecuado nivel de la justicia, control de la corrupción. Además la administración pública debe promover el correcto funcionamiento de los mercados, garantizando oportunidades para todos los ciudadanos en los ámbitos mencionados. Los indicadores de oportunidad, además reflejan la calidad de la interacción de la política fiscal, el funcionamiento de los mercados y las oportunidades individuales que genera el sistema.

Los indicadores “Musgravianos” se refieren a los indicadores tradicionalmente estudiados y que se asocian con el desempeño macroeconómico del país. Al respecto, el primer indicador representa la distribución del ingreso. La estabilidad económica se asocia con la variabilidad del PIB en los últimos 10 años y la inflación promedio de los últimos 10 años. Finalmente, se encuentra el desempeño (performance) económico, desagregado en PIB per capita, crecimiento del PIB y el desempleo promedio de los últimos años.

⁸ Musgrave R. Economista, autor de “The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, 1959.

A continuación se analizan en detalle los indicadores:

3.1.2.-Indicadores de Oportunidad

a) Administración

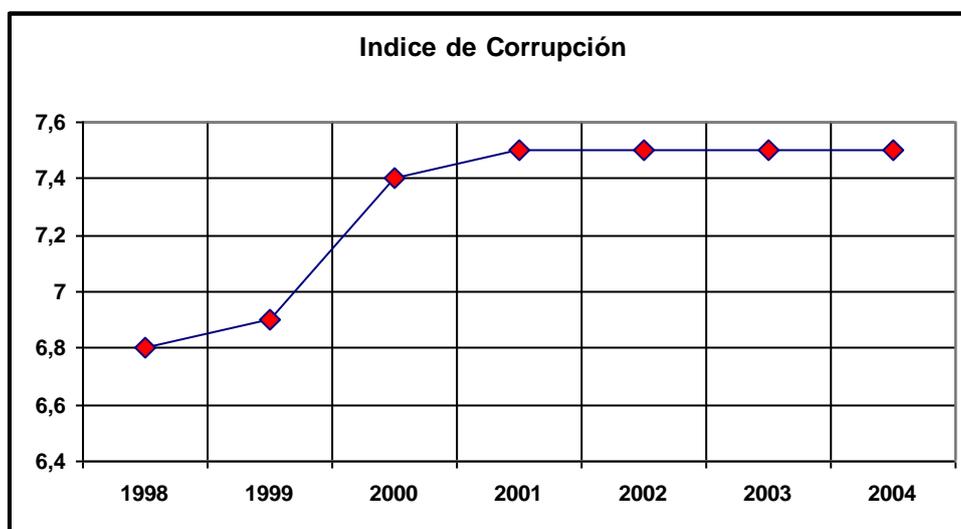
El indicador divide a la administración pública en 4 subindicadores: corrupción, burocracia, justicia y economía informal.

1) Corrupción

La corrupción generalmente reduce la efectividad y la calidad de las políticas económicas, distorsiona el diseño y la aplicación de las regulaciones, entorpece el accionar de la justicia (Transparency International, 1999). Diversas investigaciones sugieren que la corrupción puede tener un efecto muy negativo en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Cuantificar los niveles de corrupción es una tarea compleja, los indicadores disponibles se basan en el uso de encuestas estandarizadas sobre percepciones de los niveles de corrupción. Por lo que, deben ser considerados únicamente como indicativos de los verdaderos niveles existentes.

Los indicadores de corrupción combinan 2 tipos de instrumentos: entrevistas estandarizadas a expertos de corrupción, que tienen la debilidad de representar las opiniones de pocos individuos, pero son muy precisas y permiten la comparación entre países. En segundo lugar, entrevistas a empresarios e inversionistas, que si bien son menos precisas ya que dependen de condiciones locales, tienen la ventaja de ser masivas y más representativas de la opinión general. En la actualidad la comparación internacional se lleva a cabo principalmente a través del índice elaborado por Transparency International⁹:

⁹ Se determina en base a las percepciones del grado de corrupción por parte de las personas de negocios, analistas de riesgo y público en general. El indicador fluctúa entre 0 (muy corrupto) y 10 (poco corrupto).

Gráfico N° 1:**Evolución Índice de Corrupción Chile**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparency Internacional.

Chile se ubica entre los países “menos corruptos” del mundo, es así como en el año 1998 se ubicó en lugar N° 20 con un índice de 6,8. En el año 2004 el índice subió a 7,5 manteniéndose en el ranking al lugar N° 20. El país se ubica sobre países de la OECD, tales como España, Portugal y Japón.

En el cálculo de los indicadores de calidad y cantidad para Chile, se utilizará el dato del WDI 2001.

2) Burocracia

Un elemento central dentro de la administración del Estado es la calidad de la burocracia. Desde hace Algunos años, surge el “New Public Management”, primero en los países desarrollados, y más recientemente en países en vías de desarrollo. Esta tendencia internacional consiste principalmente en adquirir por parte de la administración pública herramientas de management que tradicionalmente han sido aplicadas en el sector privado.

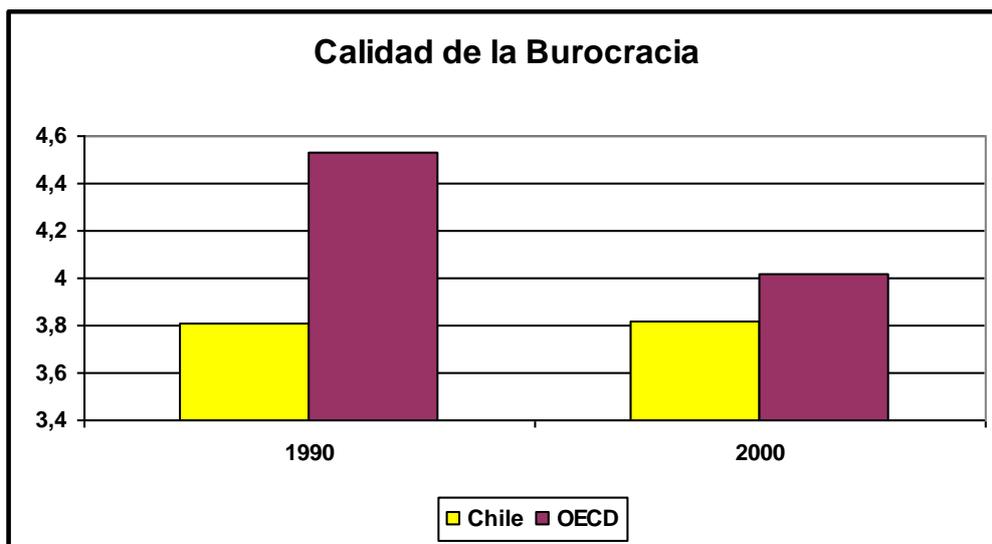
Existen diferentes posiciones en relación con la aplicabilidad de las herramientas del management de la empresa privada en el sector público, que van desde que la administración pública es totalmente ajena al sector privado, hasta otras que dicen que las fronteras entre el sector público y el sector privado son borrosas.

El proceso de modernización del Estado debe ir acompañado de un proceso de crecimiento económico sostenido, para lo cual es necesario contar con las instituciones adecuadas, y funcionarios públicos competentes. Mejores instituciones están asociadas con mayor

crecimiento y productividad (BID 1999, Kaufmann y Kray 2001, Beyer y Vergara 2002). De acuerdo con estándares internacionales de calidad de la burocracia, y los índices calculados por el Banco Mundial, la eficiencia del Estado chileno en cuanto a burocracia es levemente inferior al promedio de los países de la OECD, pero supera a países tales como Bélgica, Francia y Grecia:

Gráfico N° 2:

Calidad de la Burocracia



**Fuente: Elaboración propia en base a Estudio de Engel -Velasco (2004);
y datos del Banco Mundial.**

En los últimos años, el índice de Chile de calidad de la burocracia se ha ido acercando a la OECD. En este trabajo, se utilizarán datos del World Economic Forum.

3) Calidad de la Justicia

La calidad de la justicia es importante para un adecuado funcionamiento de los mercados y correcto funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. La justicia afecta la estructura legal de un país, los derechos de propiedad y por ende el crecimiento económico. Como ya fue mencionado, mejores instituciones ayudan al crecimiento y productividad, para lo cual, el Banco Mundial ha desarrollado indicadores tales como efectividad del gobierno, calidad del aparato regulatorio, estado de derecho, estabilidad política y otros que se componen de sub indicadores, dentro de los cuales se considera la calidad de la justicia.

Cuadro N° 2:

Indicadores de Calidad de Gobierno

Indicador	Chile		OECD
	1997/98	2000/01	2000/01
Voz/Accountability	69,5	70,7	92,1
Estabilidad Política	67,9	82,1	90
Efectividad del Gobierno	86	86,3	90,4
Calidad Regulatoria	90,4	92,9	88
Estado de Derecho	85,6	86,5	90,4
Control de Corrupción	84,6	90,1	90,1

Fuente: Estudio de Engel y Velasco (2004), Banco Mundial.

En el período analizado Chile ha mejorado en todos los indicadores considerados y que incluyen la calidad de la justicia a través de tales subindicadores, pero falta para llegar al promedio de la OECD, excepto en la calidad regulatoria, donde Chile tiene un nivel superior al mostrado por esos países.

En el estudio se utilizará para Chile, el indicador de calidad de la justicia desarrollado por el IMD¹⁰, que corresponde a la misma base de datos de la OECD.

4) Economía Informal

La existencia de una economía informal afecta la calidad y eficiencia del gobierno debido a la existencia de costos de transacción. Por otro lado, definir y obtener datos acerca de la economía o sector informal no es trabajo fácil. Se puede hablar de informalidad en términos de empresas, trabajos, sistema impositivo, etc. En el presente trabajo se utilizará la definición asociada al mercado laboral informal.

Un problema por resolver de los países en desarrollo es el tamaño de sus sectores informales (Allen Schik, 1998). Es así como en los países de la OECD el sector informal llega a alrededor del 15% del PIB, en Chile según algunos cálculos superaría el 35%, cifra muy por encima de lo observado en las economías más avanzadas.

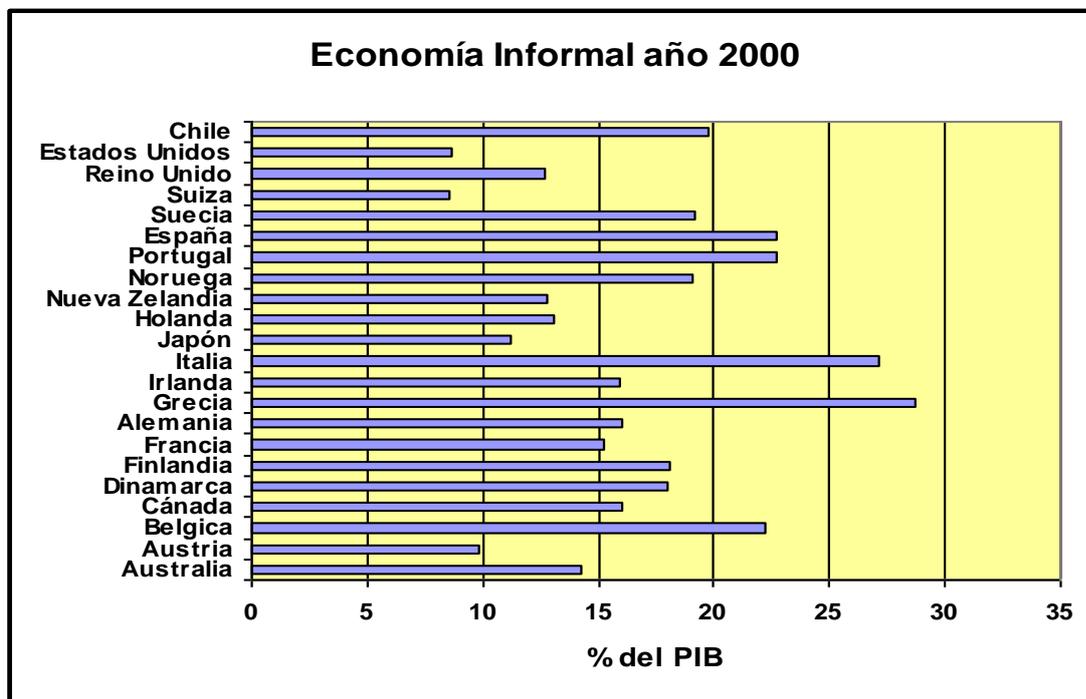
En el caso de Chile se utilizará el dato encontrado en Schneider (2002), misma fuente utilizada en el estudio de la OECD.

Schneider define economía informal como las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios que no son captadas por las estimaciones oficiales del PIB.

¹⁰ Institute for Management Development.

Gráfico N° 3:

Comparación Internacional Economía Informal



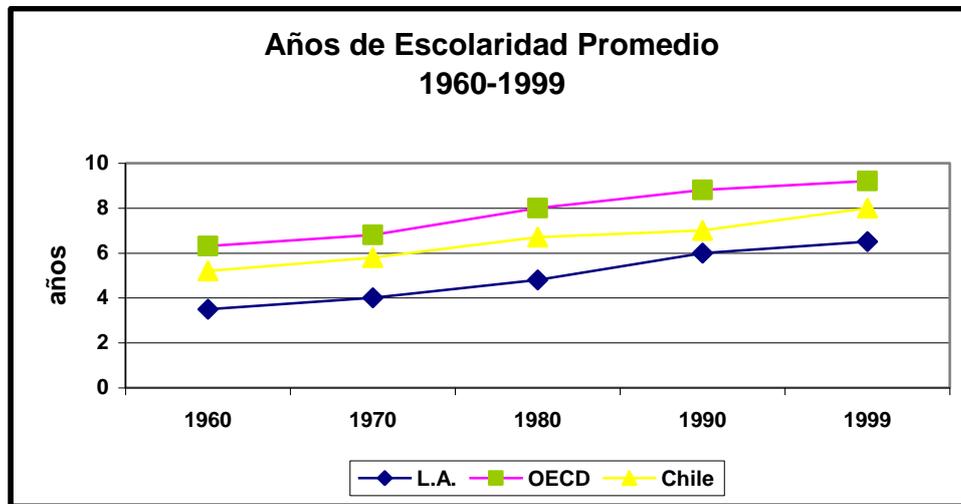
Fuente: Elaboración propia, Banco Central, Schneider F.

b) Educación

En las últimas 4 décadas la educación promedio en términos de escolaridad, se ha incrementado significativamente. A comienzos de los sesenta, la población mayor de 15 años tenía cerca de 5 años de escolaridad promedio, mientras que en el año 2000 superaba los 8 años (Barro y Lee 2000). Los estándares actuales se encuentran entre los más altos de América Latina, pero se comparan pobremente en cuanto a calidad con los países de Asia y la OECD, como lo demuestran los resultados de las pruebas de literatura, ciencias y matemáticas de los últimos años (test de PISA). El siguiente gráfico muestra la relación existente entre Chile, L.A. y los países de la OECD en cuanto a cobertura educacional.

Gráfico Nº 4:

Comparación Internacional Años de Escolaridad



Fuente: Elaboración propia en base a Fuentes y Mies (2005) y Banco Mundial.

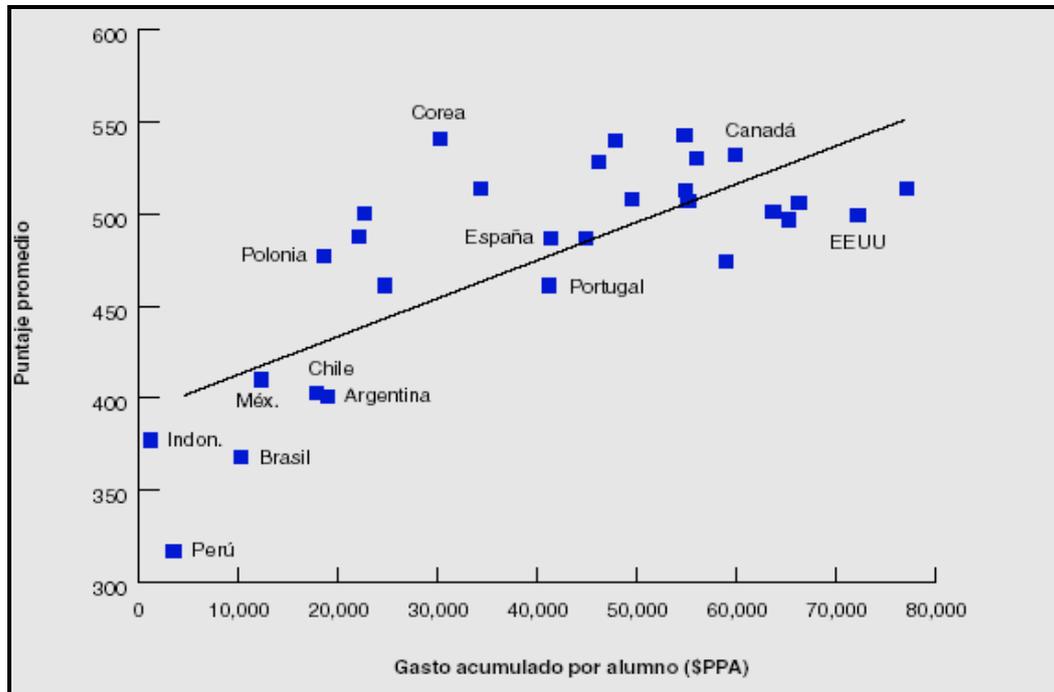
En términos de cobertura, el país está sobre L.A. y tiende a converger hacia los países de la OECD.

or otro lado, al hablar de educación secundaria, la situación cambia, Chile se encuentra dentro del promedio de los países de la OECD, de hecho alrededor del 90% de los adolescentes se matriculan en la actualidad en la educación secundaria (CASEN 2000).

No obstante lo anterior, los resultados de test internacionales dejan al descubierto los déficit existentes en cuanto a la calidad de la educación que se entrega en Chile. Por ejemplo, el Programme for International Student Assessment (PISA) muestran un rendimiento de los estudiantes chilenos inferior al de los países de la OECD.

Gráfico Nº 5:

Relación puntaje PISA 2000 y Gasto por Alumno



Fuente: OECD, PISA 2000.

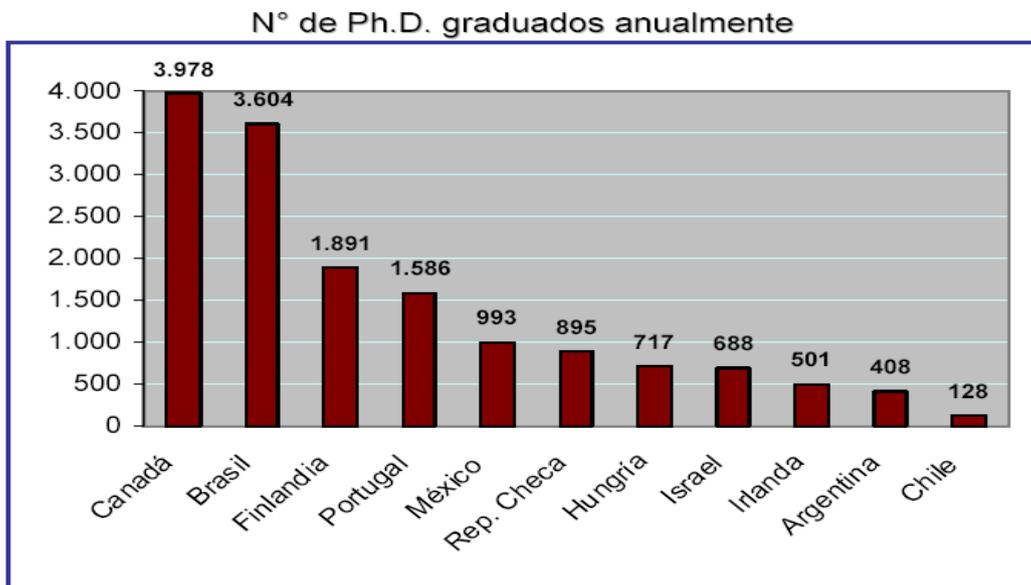
De acuerdo con los resultados de PISA 2000, Chile se encuentra lejos de países como Corea o Canadá. No obstante, se debe destacar el hecho de que Chile haya comenzado a incluirse en estos test, ese ya es en sí un avance, luego se debe mejorar la calidad para converger hacia los países más desarrollados.

Finalmente, en cuanto a la educación superior, si bien en los últimos años la cobertura ha aumentado en forma exponencial, hay dudas acerca de la calidad de todas las instituciones de educación superior, para lo cual en el último tiempo se creó un sistema de acreditación que garantizaría la calidad de las instituciones acreditadas.

Por otro lado, Chile muestra un bajo número de profesionales con grado de PHD, siendo superado por Brasil y Argentina:

Gráfico N° 6

Comparación Internacional de N° de Graduados con PHD (2004).



Fuente: Brunner, et. Al, 2005.

La información que se utiliza en el cálculo de indicadores en el área de educación proviene del estudio de Brunner (2005) basados en datos del Banco Mundial y del WDI.

c) Salud

De acuerdo con indicadores demográficos, en las últimas décadas la población en Chile ha ido creciendo a tasas decrecientes. De un promedio anual de 2,1% en los sesenta, pasó a 1,6% por año en el período 1982-1992 y a 1,2% en los años 1992-2002, crecimiento similar al observado en otras economías de ingreso medio-alto y levemente inferior al de las economías latinoamericanas.

La edad promedio de la población va en aumento, lo cual corresponde al resultado de un lento crecimiento de la población junto con un aumento en la esperanza de vida al nacer. En cuanto a la mortalidad y nutrición infantil, Chile sobresale entre sus pares regionales y de ingreso similar y muestra resultados más bien parecidos a los que exhiben las economías de alto ingreso.

Cuadro Nº 3:

Indicadores Demográficos y de Salud 1995-2001

Indicadores	Chile	América Latina	Economías de Ingreso medio-alto ¹¹	Economías de ingreso-alto
Población (Mill)	15,4			
Crecimiento de la población	1,3	1,5	1,3	0,7
Esperanza de vida al nacer (años)	76	71	72	78
Instalaciones sanitarias (% población con acceso)	93	77		
Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	10	28	23	5
Malnutrición infantil (% de niños bajo 5 años)	1	9	9	-
Camas de hospital (1.000 hab.)	3	2	3	7

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con datos de Fuentes y Mies (2005).

Las políticas de salud de las últimas tres décadas han sido exitosas en mejorar los indicadores de salud. Esto se refleja por ejemplo en la esperanza de vida al nacer, que se incrementó desde 62 años en 1970 a 76 años en el 2002.

En términos del gasto total en salud per capita, Chile presenta un gasto mayor al del promedio de las economías latinoamericanas pero menor a las de sus pares de ingreso similar y representa cerca del 60% del gasto promedio mundial en salud. En dólares corrientes del año 2001, el gasto por persona en Chile fue de USD 303 frente a USD 255 en América Latina, USD 357 en los países de ingreso mediano-alto, USD 2,841 en los países de alto ingreso y USD 500 en el mundo.

Los datos que se utilizan para Chile en el presente trabajo, se basan en el trabajo de Fuentes y Mies, con datos del Banco Mundial y WDI.

d) Infraestructura

La importancia de la provisión de los bienes públicos productivos para el crecimiento ha sido destacada en diversos estudios tales como Barro (1990), Calderón y Servén (1994), Easterly y Rebelo (1993), entre otros. La infraestructura ingresa como insumo en la función de

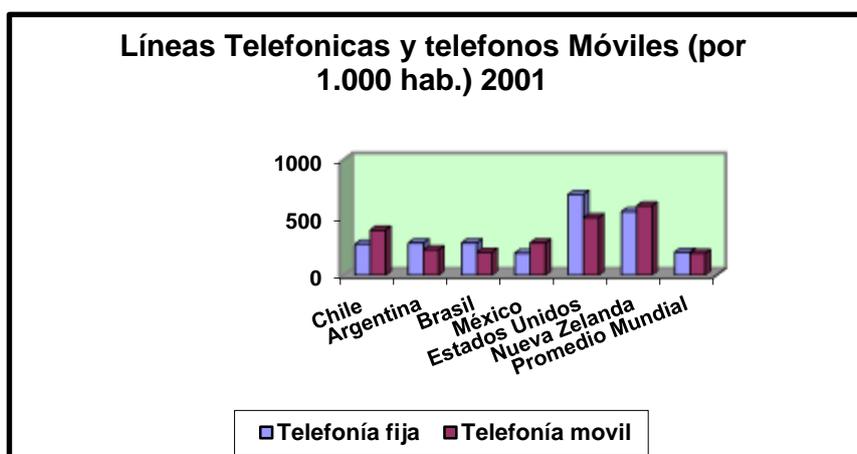
¹¹ Economías de ingreso medio alto corresponden a aquéllas cuyo ingreso per capita se encontró entre US\$2,976 y US\$9,205 en el 2001 (Banco Mundial, WDI).

producción, incrementando la productividad total de los factores y además complementa a la inversión privada.

Una de las medidas tradicionalmente utilizadas corresponde al número de líneas telefónicas por habitante. Al respecto, en los últimos años las líneas telefónicas han ido creciendo más lentamente que la telefonía móvil, por lo que considerar solamente las líneas telefónicas podría subestimar el nivel de infraestructura en Chile.

Gráfico N° 7:

Cobertura de Telefonía



Fuente: WDI, 2004.

En términos de líneas telefónicas, Chile se encuentra al mismo nivel de Argentina, Brasil y sobre México, y lejos de países de la OECD como Estados Unidos y Nueva Zelanda. En términos de telefonía móvil, Chile muestra un desarrollo por encima de Latinoamérica. Además se aprecia una mayor importancia de la telefonía móvil en relación a las líneas telefónicas, aunque sigue estando lejos de los países de la OECD.

Otras variables relevantes utilizadas para medir el nivel de infraestructura son la red de caminos y el consumo per capita de electricidad. Adicionalmente, para medir la calidad de la infraestructura se utiliza el porcentaje total de caminos que se encuentran pavimentados:

Cuadro N° 4:

Comparación Internacional de Medidas de Infraestructura

País	Red de Caminos (%) ¹²	Caminos Pavimentados (% del total de caminos)	Consumo per capita de Electricidad (KWH por hab.)
Chile	10,6	19	2,309
Latino América y el Caribe	15	27	1,474
Argentina	7,9	29	1,938
Brasil	20,4	6	1,817
México	17,3	33	1,57
Países de Ingreso Medio Alto	18,2	51	2,17
Este Asiático y del Pacífico	14,2	21	698
Promedio Mundial	21,3	43	2,111
Estados Unidos	68,8	59	12,092
Nueva Zelanda	34,4	62	8,426

Fuente: Banco Mundial, WDI 1999.

La infraestructura de caminos al año 1999 es deficitaria, en calidad y cantidad si se compara con su equivalente de grupo de ingresos (países de ingreso medio-alto) y con otros países Latinoamericanos. El 10,6% de caminos de caminos respecto a la superficie contrasta con el 18,2% que presentan los países de ingreso medio-alto. En el porcentaje de caminos pavimentados la diferencia es aún mayor, Chile está bajo el promedio mundial.

En cuanto al consumo de electricidad, Chile presenta mayores niveles que su grupo de referencia, esta sobre el promedio mundial, pero dista bastante de los países más desarrollados.

En cuanto al cálculo de los indicadores necesarios para el presente estudio, la OECD utilizó datos del Banco Mundial y del Environmental Risk Intelligence (BERI). Fue difícil encontrar algo equivalente para Chile, por lo que se utilizó como proxy un promedio entre las mismas variables de infraestructura utilizadas por BERI: telefónica, caminos y tecnología; y se normalizó a los datos de la OECD.

¹² La red de caminos mide la longitud total de caminos en kilómetros dividido por el área de cada país en kilómetros cuadrados.

3.1.3.- Indicadores Musgravianos

Los indicadores denominados “Musgravianos” corresponden a los que tradicionalmente se analizan para determinar la situación macroeconómica de los países. En este trabajo, estos indicadores se desagregan en 3 subindicadores: distribución del ingreso, estabilidad y performance económico.

a) Distribución

Se entenderá por índice de distribución, al ingreso del 40% más pobre de la población. Si bien como se apreciará más adelante, los resultados macroeconómicos de Chile han sido sobresalientes en las últimas décadas, una de las debilidades es la distribución del ingreso. De hecho, como se podrá apreciar en punto c) que se tratará más adelante, el coeficiente de Gini es de alrededor del 0,57, uno de los peores en el mundo.

b) Estabilidad

La estabilidad (macroeconómica) se asocia a qué tan fuertes son las fluctuaciones de los ciclos económicos. A medida que las economías son más sólidas, se observa una mayor estabilidad y menores fluctuaciones en las variables macroeconómicas. En las economías emergentes se observan mayores fluctuaciones, altos crecimientos en etapas de boom económicos y caídas fuertes en el producto en crisis.

En el presente trabajo, la estabilidad macroeconómica se entenderá como el promedio de las siguientes variables:

-Coeficiente de variación del PIB.

-Inflación (promedio 10 años)

c) Performance Económico

Finalmente, el desempeño macroeconómico, se asocia con el PIB, PIB per cápita, el desempleo, déficit fiscal, cuenta corriente, etc. Aquí se utilizará como proxy de este indicador el promedio de las siguientes variables:

-PIB per cápita

-Crecimiento del PIB (promedio 10 años)

-Desempleo (promedio 10 años)

A continuación se presentan algunos de los principales resultados chilenos de indicadores Musgravianos en las últimas décadas:

Cuadro Nº 5:

Desempeño Macroeconómico de Chile

año	PIB per cápita Mill \$2003	Crecimiento del PIB	Inflación	Desempleo	Pobreza	Coefficiente de Gini
1990	1,99005845	0,76326851	25,9	6,7	38,6	0,58
1992	2,294052079	9,822628044	15,6	7,8	32,6	0,56
1994	2,540317946	7,886431612	11,5	6,5	27,5	0,57
1996	2,859968588	2,777124237	7,4	6,2	23,2	0,56
1998	2,916957045	0,107796577	5,1	9,2	21,7	0,58
2000	2,941484766	5,203637839	3,8	9	20,6	0,58

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central, CASEN.

Los resultados son notables, el PIB per cápita se ha incrementado en un 50% entre 1990 y el año 2000, la inflación se ha reducido en un 582% en el período y la pobreza se ha reducido casi a la mitad. No obstante lo anterior, el desempleo permanece en niveles similares y la distribución del ingreso no ha mejorado.

En términos internacionales, el siguiente cuadro muestra la situación relativa de Chile respecto a la OECD (año 2000).

Cuadro Nº 6:

Desempeño Macroeconómico 1990s

año	Ingreso per cápita US\$ ¹³	Crecimiento del PIB	Inflación	Desempleo
Chile Promedio	8.498,00	7,80	9,40	9,00
OECD	25.143,04	2,75	3,17	7,76
Grecia	15.250,00	2,30	11,10	9,50
España	18.230,00	2,70	6,00	19,60
Portugal	16.590,00	2,80	4,20	5,60
Italia	22.890,00	1,60	4,20	10,70
Estados Unidos	35.030,00	3,20	3,00	5,80

Fuente: Elaboración propia en base a información de la OECD, Word Bank, y Banco Central.

¹³ Chile: Promedio 1996-2001.

Si bien los resultados de Chile en los últimos años han sido buenos, aún estamos lejos de los países de la OECD. Por ejemplo, el ingreso per cápita de Estados Unidos es alrededor de 4 veces el chileno.

Donde mejor esta Chile, es en cuanto al crecimiento del PIB ya que Chile creció en promedio casi a un 8% durante la década pasada, muy por sobre el promedio de la OECD (2,75%). En relación con la inflación el promedio de la OECD fue de 3,17% muy inferior al presentado por Chile (9,4%). No obstante lo anterior, en la actualidad la inflación se ubica en torno al promedio de la OECD.

Finalmente, el desempleo es superior al promedio de la OECD, pero es inferior al de países como España e Italia.

Si consideráramos datos de Chile posteriores al año 2000, en general nos acercaríamos más a los países de la OECD (a excepción del ingreso per cápita).

3.2.- Calidad del Sector Público (CSP)

La siguiente tabla muestra el indicador CSP para los años 1990 y 2000 de acuerdo con algunos de los indicadores mencionados anteriormente (metodología del European Central Bank):

Cuadro N° 7:

Calidad del Sector Público año 2000

País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Calidad Total del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribucion	Estabilidad	Perfor. Economico		
Luxemburgo	1,1	0,8	1,0			1,2	2,0	1,2	1
Japón	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	2
Noruega	1,0	1,0	1,1	0,9	1,2	1,5	1,3	1,1	3
Austria	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,0	1,1	4
Holanda	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,1	1,1	5
Suiza	1,3	1,0	1,1	1,2	1,0	0,8	1,1	1,1	6
Dinamarca	1,2	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	1,1	7
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,1	8
Australia	1,2	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,0	1,0	9
Suecia	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	0,7	0,9	1,0	10
Islandia	1,0	1,0	1,3			0,6	1,3	1,0	11
Estados Unidos	1,2	1,0	0,8	1,1	0,8	1,1	1,2	1,0	12
Cánada	1,1	1,1	1,0	1,2	0,9	1,0	0,9	1,0	13
Finlandia	1,3	1,1	1,0		1,2	0,8	0,7	1,0	14
Alemania	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0	15
Belgica	0,7	1,0	0,9	0,9	1,2	1,1	0,8	1,0	16
Francia	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	17
Nueva Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,6	1,0	0,8	0,9	18
Reino Unido	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	19
España	0,8	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	20
Italia	0,5	1,0	0,9	0,8	1,1	0,8	0,7	0,8	21
Portugal	0,5	0,9	0,9	0,8	0,9	0,6	0,9	0,8	22
Grecia	0,6	0,9	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	23
Chile	0,8	0,9	0,7	0,3	0,5	0,6	1,3	0,7	24
Promedio OECD	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	

Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper N° 242-Julio 2003.

El indicador de calidad del sector público corresponde a la suma de los indicadores de oportunidad y los indicadores musgravianos. Se asume que todos los subindicadores tienen la misma importancia, por lo que CSP corresponde al promedio simple de los 7

El indicador de calidad si bien muestra diferencias entre los países de la OECD, no son extremas. Los países con mejores resultados son Suiza (administración e infraestructura), Japón (educación), Islandia (salud), Austria (distribución del ingreso), Noruega (estabilidad económica) y Luxemburgo (performance económico). Al realizar un ranking de acuerdo con el indicador CSP, Luxemburgo se ubica en primer lugar, seguido de Japón, Noruega, Austria, Holanda y Suiza.

subindicadores. Se calculó el indicador para los países de la OECD y Chile para el año 2000.

3.2.1.- Chile

Al indagar en el resultado de cada subindicador se aprecia que Chile se ubica en el lugar N° 24 (último), pero en un nivel similar al de Grecia, Portugal e Italia, encontrándose lejos de los que tienen los resultados más altos, tales como Luxemburgo (1,21) o Japón (1,14).

**Cuadro N° 8:
Indicadores de Calidad**

SubIndicador	Chile	Japón	Ranking Chileno	Ranking Japón
Administración	0,8	0,9	18	17
Educación	0,9	1,1	23	1
Salud	0,7	1,1	24	4
Infraestructura	0,3	1,1	20	5
Distribución	0,5	1,2	22	2
Estabilidad	0,6	1,4	24	3
Performance Económico	1,3	1,2	3	7
Total	0,7	1,1	24	2

Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper N° 242-Julio 2003.

Tomando como referencia a Japón, los subindicadores más altos que se obtienen corresponden a administración, educación y el desempeño económico. No obstante lo anterior, aunque a priori parecen “buenos” resultados, al analizar la posición relativa en cada área se aprecia que, en administración Chile se ubica en el lugar 18, en educación en el penúltimo lugar. En esta área, si bien la cobertura es superior al promedio de la OECD, la calidad (PISA 2000) es deficiente en relación a la OECD, por lo que en ese ámbito se deberían focalizar las políticas públicas.

El único resultado “realmente bueno” en cuanto a calidad corresponde al desempeño económico, en que Chile se ubica en el 3^{er} lugar, superando incluso a Japón (N° 2 a nivel general en indicador de calidad).

Los peores resultados se obtienen en distribución del ingreso, infraestructura y estabilidad. En cuanto a la distribución, Chile se ubica en el último lugar (excluyendo a Luxemburgo e Islandia) que no registran datos.

En la estabilidad, Chile se ubica en el último lugar, debido a la alta variabilidad registrada por el PIB en la década pasada y a que los niveles de inflación aún eran altos.

No obstante lo anterior, la alta variabilidad en el caso chileno se produjo por pasar de altas tasas de crecimientos en la primera parte de los 90's a crecimiento más moderado en la segunda parte de la mencionada década.

En infraestructura, por una parte, el país tiene buenos índices en cuanto a las líneas telefónicas y telefonía móvil, pero aún hay un déficit importante en cuanto a los caminos.

De acuerdo con el proyecto País del Colegio de Ingenieros, la inversión necesaria y urgente para evitar los actuales mayores sobre costos o pérdidas económicas por insuficiencia o carencia de infraestructura es de alrededor de US\$ 2.200 millones al año, representando el 3% del PIB.

No obstante lo anterior, desde el año 2000 en adelante se ha avanzado bastante en este ámbito, por lo que si se calculara este indicador de infraestructura se esperaría una importante mejora en relación a lo observado en la década anterior.

3.3.- Eficiencia del Sector Público (ESP)

El gasto público como porcentaje del PIB puede ser asumido como un reflejo del costo de oportunidad de la calidad del sector público estimada anteriormente. El gasto público total se puede desagregar sectorialmente en variables tales como gasto en bienes y servicios, transferencias, gasto en educación, salud, inversiones, etc. El siguiente cuadro presenta información sobre la distribución del gasto público para las décadas de los 80's y los 90's:

**Cuadro Nº 9:
Gasto Público como % del PIB**

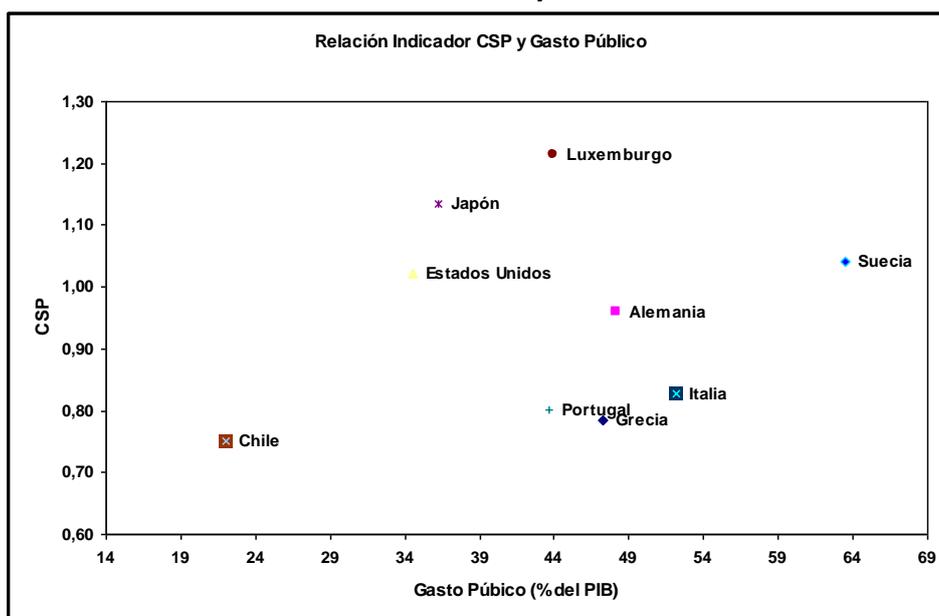
País	Total Gasto Público		Bienes y Servicios (Gasto Corriente)		Educación		Salud		Transferencias Sociales		Inversión Pública	
	1980's	1990's	1980's	1990's	1980's	1990's	1980's	1990's	1980's	1990's	1980's	1990's
Australia	37,40	36,70	19,10	18,60	5,10	5,10	5,00	5,60	7,20	8,60	3,00	2,50
Austria	49,70	53,80	19,40	19,90	5,60	5,60	5,10	5,80	19,60	19,60	3,60	2,60
Belgica	57,90	52,50	22,60	21,20	5,50	4,60	6,10	6,60	24,60	19,30	2,60	1,60
Canadá	45,10	45,90	21,70	21,20	6,60	6,70	6,20	6,70	9,80	12,00	2,90	2,50
Dinamarca	56,30	58,30	26,60	25,90	7,10	7,80	7,50	6,90	16,90	19,20	2,00	1,80
Finlandia	43,40	56,30	20,30	23,00	5,20	7,10	5,60	6,10	14,70	20,80	3,70	3,00
Francia	50,30	53,60	23,00	23,60	5,50	5,80	6,40	7,30	21,00	20,00	3,20	3,20
Alemania	47,10	48,20	19,80	19,50	4,70	4,70	6,10	7,70	17,00	18,40	2,50	2,30
Grecia	40,50	47,30	15,00	14,70	2,20	2,70	4,90	4,70	13,80	15,40	3,00	3,40
Islandia	41,20	41,70	18,80	22,00	4,60	5,50		6,80	7,00	7,50	4,30	4,10
Irlanda	46,10	37,70	18,90	16,00	5,50	5,10	5,60	5,20	14,60	11,80	3,30	2,50
Italia	50,60	52,20	18,90	18,80	4,50	4,40	5,60	5,90	17,30	17,90	3,50	2,50
Japón	31,90	36,20	13,70	15,00	5,10	3,60	4,70	5,30	11,20	10,00	5,10	5,70
Luxemburgo	46,60	44,00	18,80	17,70	4,80	3,50	5,40	5,70	20,50	15,40	4,70	4,50
Holanda	56,30	50,10	25,50	23,50	6,40	5,10	5,70	6,30	26,70	18,70	2,30	2,60
Nueva Zelandia	46,40	41,70	19,20	18,50	5,30	6,90	5,80	6,10	13,40	13,60	2,10	2,10
Noruega	46,80	49,30	20,10	21,50	6,40	7,70	6,30	6,80	13,10	15,30	3,40	3,30
Portugal	39,50	43,70	14,50	18,90	3,80	5,20	3,40	4,70	10,70	12,70	3,60	3,90
España	39,00	43,40	15,60	17,90	3,50	4,50	4,60	5,50	13,60	14,10	3,40	3,60
Suecia	60,80	63,50	28,00	27,80	7,40	7,60	8,00	7,10	18,50	20,40	2,90	2,80
Suiza	34,10	38,20	13,90	15,10	5,00	5,60	5,30	7,00	8,40	11,20	3,70	3,10
Reino Unido	42,30	40,90	20,90	19,50	5,00	5,20	5,00	5,70	12,00	13,70	1,90	1,60
Estados Unidos	35,30	34,50	17,40	15,40	5,70	5,10	4,40	6,00	9,90	11,30	2,50	2,60
Promedio OECD	45,42	46,51	19,64	19,79	5,24	5,44	5,58	6,15	14,85	15,08	3,18	2,96
Chile	25,9	22,06	22,5	18,82	2,3	4	2	3	13,50	15,80	3,40	3,20

Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper Nº 242-Julio 2003, Dipres.

El gasto público presenta importantes diferencias entre países, el país con un menor gasto público en la década de los noventa fue Estados Unidos, con un 34,5% del PIB, en contraste con Suecia, que fue el país que mostró un mayor gasto público (63,5%).

Los países en vías de desarrollo muestran un nivel de gasto bastante inferior al observado en los países de la OECD, Chile tiene un nivel de gasto público de alrededor del 22% del PIB (Gobierno Central).

**Gráfico Nº 8:
Relación Indicador CSP y Gasto Público**



Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper Nº 242-Julio 2003, Dipres.

El gráfico muestra la relación entre el indicador CSP y el gasto público de los países de la OECD y Chile para el año 2000. Destacan los países que con un menor nivel de gasto son capaces de lograr mejores resultados: Estados Unidos, Japón y Luxemburgo. Si bien, Chile tiene un bajo nivel de gasto público, muestra el mas bajo indicador CSP.

En cuanto a la relación calidad del gobierno y nivel de gasto público, Chile se ubica en un nivel similar a Grecia, Portugal e Italia, con un menor nivel de gasto que esos países.

A
con
tin

uación se incluirá la variable gasto público en el indicador desarrollado en la sección anterior. Se definirá el indicador Eficiencia del Sector Público (ESP) para el país i de la siguiente forma:

$$ESPi = \frac{CSPi}{GPRi}$$

GPRi

Donde GPRi representa el gasto público relevante asociado, por ejemplo de infraestructura es el gasto público en inversiones.

Por lo tanto, el indicador para el país i con j áreas sería:

$$CSPi = \frac{GPRij}{GPRi}$$

GPRi **GPRij**

La tabla muestra los resultados obtenidos para los países de la OECD en el año 2000, incluyendo en el listado a Chile.

**Cuadro Nº 10:
Eficiencia del Sector Público año 2000**

País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Eficiencia Total del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribucion	Estabilidad	Perfor. Economico		
Japón	1,3	1,1	1,3	0,7	1,6	2,0	1,7	1,4	1
Suiza	1,9	1,0	1,2	1,1	1,7	1,1	1,5	1,3	2
Australia	1,2	1,1	1,1	1,1	1,8	1,6	1,2	1,3	3
Estados Unidos	1,3	0,9	1,1	1,4	1,2	1,5	1,6	1,3	4
Luxemburgo	1,1	0,9	1,0			1,2	2,0	1,2	5
Chile	0,9	1,2	1,5	0,3	0,5	1,2	2,8	1,2	6
Noruega	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,4	1,2	1,1	7
Reino Unido	0,9	1,1	1,0	1,7	1,0	0,8	0,9	1,1	8
España	1,0	1,5	1,3	0,8	1,1	1,0	0,8	1,1	9
Islandia	1,1	1,1				0,7	1,4	1,1	10
Grecia	0,8	2,3	1,1	0,9	1,0	0,6	0,8	1,1	11
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,0	12
Canadá	1,0	0,8	0,9	1,3	1,4	1,0	0,9	1,0	13
Portugal	0,7	1,3	1,5	0,7	1,3	0,7	1,1	1,0	14
Austria	1,2	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2	0,9	1,0	15
Finlandia	1,2	1,1	1,0		1,2	0,8	0,8	1,0	16
Alemania	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	0,9	0,8	1,0	17
Holanda	0,9	0,9	1,0	1,5	0,6	1,2	0,9	1,0	18
Dinamarca	0,9	0,7	0,8	1,6	1,1	0,9	0,7	1,0	19
Nueva Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,7	1,0	0,8	0,9	20
Belgica	0,6	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	0,7	0,8	21
Francia	0,6	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	0,6	0,8	22
Suecia	0,8	0,8	0,8	1,2	0,9	0,5	0,7	0,8	23
Italia	0,5	1,1	0,9	0,8	1,0	0,7	0,6	0,8	24
Promedio OECD	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	

Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper Nº 242-Julio 2003.

Para obtener esta tabla, los datos han sido normalizados en el promedio de la OECD (promedio OECD = 1) y el gasto público se ha dividido en 6 áreas relacionadas con los subindicadores contenidos en el indicador CSP. El gasto público en bienes y servicios (gasto operacional) se asocia con la eficiencia de la administración pública; los indicadores de salud y educación se asocian con sus respectivos niveles de gasto público.

De manera similar, el gasto en transferencias sociales es una buena aproximación del gasto público destinado a la igualdad en la distribución del ingreso, y la inversión pública se puede asociar con la calidad de la infraestructura. El gasto público total puede ser usado como proxy para medir la eficiencia (o ineficiencia) del gobierno en sus esfuerzos por la estabilización macroeconómica, y dado que este gasto se financia en parte con impuestos distorsionadores, el gasto público total puede ser utilizado como proxy para medir la eficiencia del Estado en el performance económico.

En el caso de Chile, la mayor parte de las variables del gasto se asocian con el gobierno central, ya que es difícil encontrar datos funcionales del gasto total (por ejemplo gasto en educación, salud, etc.). No obstante lo anterior, los resultados no debieran variar significativamente si se incluyeran datos del gasto total del gobierno, dado que el gasto total del gobierno general como % del PIB representa alrededor del 25% (no es una diferencia significativa).

El país que presenta una mayor eficiencia es Japón, seguido por Suiza, Australia y Estados Unidos. Estos países tienen un nivel de gasto inferior al promedio de la OECD. Por otra parte, dada la definición del indicador, en los últimos lugares se ubican en general países con altos niveles de gasto público: Francia, Suecia e Italia.

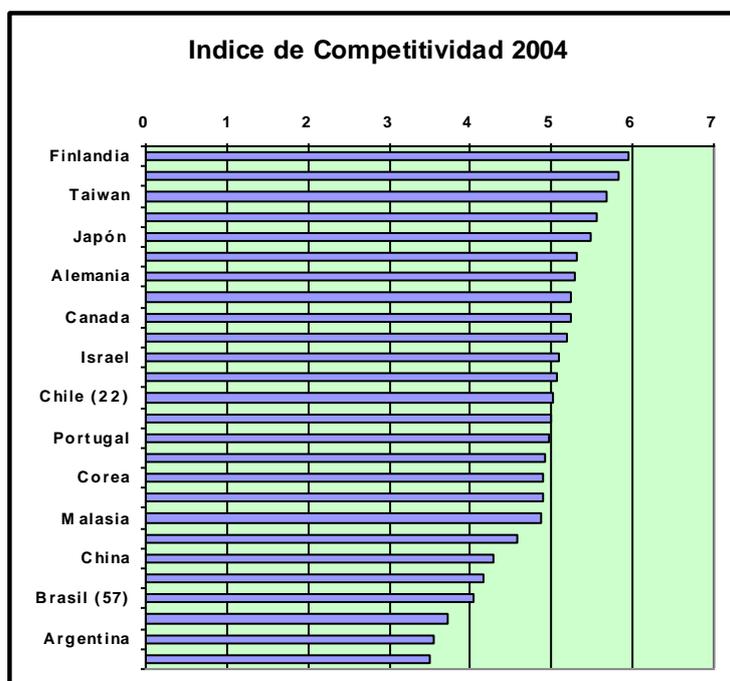
3.3.1.- Chile

Dada la definición del indicador, éste favorece a los países que utilizan un menor nivel de gasto público para alcanzar sus resultados. En ese sentido, los resultados son sorprendentes para Chile (país que presenta un nivel de gasto bastante inferior al presentado en promedio por los países de la OECD). Por lo anterior, Chile mejora su posición relativa al compararse con los países más desarrollados, alcanzando el 6^{to} lugar.

Este resultado se corrobora con el ranking de competitividad internacional, donde Chile ocupa en la actualidad el lugar N° 22 (año 2004). La diferencia entre el lugar que obtiene Chile en este ranking (6) y el de competitividad puede ser atribuida en parte que en este último además se incluyen otros países como los del este asiático:

Gráfico N° 9:

Índice de Competitividad 2004



Fuente: The Word Competitiveness Report 2004-2005, Word Economic Forum.

Si bien, a nivel global Chile se ubica en el 6^{to} lugar superando a potencias tales como Reino Unido, Canadá o Alemania, es conveniente ver en detalle la distribución del indicador de eficiencia y la ubicación relativa de cada subindicador, utilizando como referencia a Japón (N° 1 en este ranking):

Cuadro N° 11:

Indicadores de Eficiencia

SubIndicador	Chile	Japón	Ranking Chileno	Ranking Japón
Administración	0,9	1,1	17	3
Educación	1,2	1,3	4	5
Salud	1,5	1,1	1	3
Infraestructura	0,3	0,7	20	18
Distribución	0,5	1,6	22	3
Estabilidad	1,2	2	8	1
Performance Económico	2,8	1,7	1	3
Total	1,2	1,4	6	1

Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper N° 242-Julio 2003, Dipres.

No obstante el resultado global de la eficiencia, hay áreas fuertes y otras débiles. Los mejores resultados se obtuvieron en educación, salud, y las áreas económicas. En educación, si bien en calidad falta para acercarse al promedio de la OECD, estos resultados se alcanzan con un gasto público en educación que representa alrededor del 75% del realizado en la OECD. Algo similar ocurre en salud, donde los índices de calidad se alcanzan con recursos que representan alrededor del 50% del usado en la OECD. En estas áreas los incrementos de gasto deben ir acompañados de procesos de evaluación de resultados, a fin de garantizar incrementos en la calidad. En el caso de la educación es primordial la capacitación de los profesores y en la salud, el mejoramiento de la gestión. Por lo que si bien los resultados arrojan altos niveles de eficiencia en estas áreas falta mucho por hacer en cuanto a calidad.

En lo anterior hay un contrasentido, ya que para mejorar los estándares de calidad, da la sensación que se debe incrementar el gasto público, hasta acercarnos al nivel existente en los países de la OECD. Este aumento del gasto significará mejorar en el ranking de calidad y bajar en el de eficiencia.

4. CONCLUSIONES

Actualización Datos

En el presente trabajo se propone una metodología para evaluar el gasto público mediante indicadores de calidad y eficiencia. Para ello, se utilizó como referencia el trabajo del European Central Bank (2003), realizándose los cálculos para Chile con datos del año 2000, y

se comparan los resultados de este país, respecto de la OECD. Queda pendiente la actualización de estos datos, para analizar si hay una relación entre las herramientas de gestión desarrolladas por la Dipres y el resultado de los indicadores de calidad y eficiencia del gasto en años más recientes. Se esperaría que en los últimos años, en que se han desarrollado nuevas herramientas de gestión pública y financiera, esto se refleje en una mejor calidad del gasto, y por ende una mejor posición relativa de Chile respecto a la OECD.

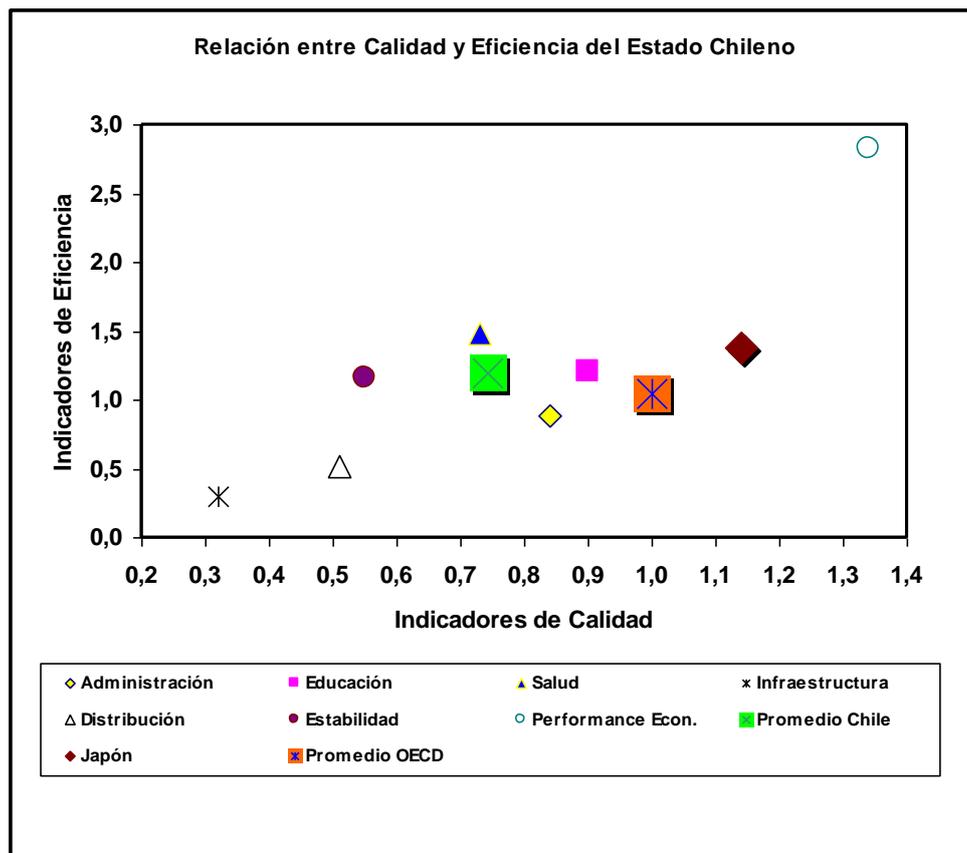
Chile respecto a la OECD

¿Chile esta cerca o lejos de la OECD?.

Si bien los resultados del indicador de calidad ubican a Chile en el último lugar del ranking OECD, se encuentra en un nivel similar al de Grecia, Portugal e Italia. Por otro lado en términos sectoriales hay áreas en las que Chile está mejor posicionado que en otras:

Gráfico N° 10:

Resultados de los Indicadores de Calidad y Eficiencia del Estado Chileno



Fuente: Elaboración propia en base a ECB-Working Paper N° 242-Julio 2003, Dipres.

El eje X mide los subindicadores de calidad y el eje Y los subindicadores de eficiencia. Chile en cuanto a calidad, si bien fue el último en el ranking de la OECD, se deben tener en cuenta 3 elementos:

-La varianza entre los resultados de los distintos países de la OECD es baja, por lo que las diferencias entre ellos son pequeñas.

-Si bien Chile quedó al final de la lista, la diferencia con el promedio de la OECD no es alta: 0,8 versus 1. Japón registró un 1,1 (N° 2 del ranking).

-Chile está al mismo nivel de Grecia, Portugal e Italia.

En las áreas en las que mejor se posiciona Chile en calidad son educación, administración y el desempeño económico. En esta última área Chile solo es superado por Luxemburgo e Irlanda. En cuanto a la educación si bien el resultado pareciera bueno a primera vista, es malo en términos relativos, ya que se ubica en el penúltimo lugar según ese parámetro. Lo anterior se debe a que educación consideró 2 áreas: cobertura en educación secundaria, donde Chile superó al promedio de la OECD (90% de cobertura), pero le fue mal en calidad de acuerdo con PISA 2000, ya que Chile obtuvo un rendimiento mas bajo que el promedio la OECD.

En cuanto al indicador de eficiencia, los resultados para Chile, son sorprendentes, ubicándose en el 6^{to} lugar, desplazando a países como Reino Unido o Alemania. Este resultado se explica por el bajo nivel de gasto público chileno en comparación con el promedio de la OECD (22% Gobierno Central de Chile versus 45% OECD). Lo anterior quiere decir que Chile es capaz de lograr resultados similares a los de la OECD con la utilización de menos recursos.

No obstante el resultado global de la eficiencia, hay áreas fuertes y otras débiles. Los mejores resultados se obtuvieron en educación, salud, y las áreas económicas. En educación, si bien en cuanto a calidad falta para acercarse al promedio de la OECD, los logros actuales de cobertura se alcanzan con un gasto público en educación que representa alrededor del 75% del realizado en la OECD. Algo similar ocurre en salud, donde los índices de calidad se alcanzan con recursos que representan alrededor del 50% del usado en la OECD. En estas áreas los incrementos de gasto deben ir necesariamente acompañados de procesos de evaluación de resultados, a fin de garantizar incrementos en la calidad. En el caso de la educación es primordial la capacitación de los profesores y en la salud, el mejoramiento de la gestión. Por lo que si bien los resultados arrojan altos niveles de eficiencia en estas áreas falta mucho por hacer en cuanto a calidad.

Las áreas más débiles en cuanto a eficiencia son infraestructura y la distribución del ingreso. En el caso de la infraestructura hay que considerar dos elementos, el primero es que en los últimos gobiernos, ha habido grandes avances, por lo que seguramente ese indicador ha

mejorado en la actualidad. El segundo elemento es que hay que considerar la geografía de Chile, que no favorece el desarrollo de la red vial (es país largo y lugares donde no es fácil asfaltar). De acuerdo con el proyecto País del Colegio de Ingenieros, la inversión necesaria y urgente para evitar los actuales mayores sobre costos o pérdidas económicas por insuficiencia o carencia de infraestructura es de alrededor de US\$ 2.200 millones al año, representando el 3% del PIB.

Finalmente, se debe considerar tres elementos:

- Este trabajo se basa exclusivamente en la metodología del European Central Bank. Por ejemplo, se pondera de la misma forma todos los indicadores, lo cual podría ser cuestionable, se podría pensar que la distribución del ingreso debiera tener una ponderación mayor que otros indicadores. Además, esta metodología no considera otras variables tales como innovación, calidad de la educación superior, entre otras.
- De acuerdo con la literatura (por ejemplo Tanzi, Vito y Schuknecht Ludger, 1999), los países de la OECD no son tan eficientes en cuanto al gasto público, ya que 2/3 de este se destinaría a funciones que no son propias del Estado, por lo que es excesivo el nivel de gasto observado en estos países.
- Los incrementos en el gasto deben ir acompañados de evaluaciones de gestión y de resultados, de forma de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso Antonio, Schuknecht Ludger y Tanzi Vito (2003). Public Sector Efficiency: An International Comparison. European Central Bank. Working Paper N° 242.
- Armijo Marianela (2000). "Estudio de Caso N° 5: Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000". Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile, Banco Interamericano del Desarrollo.
- Banco Mundial (Diferentes años): Informes de Competitividad.
- Bouckaert y Pollit. "La Reforma a la gestión Pública. Un Análisis Comparativo". Extraído de material docente del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la U. de Chile, del curso Gestión Publica, semestre primavera 2004.
- Brunner José Joaquín (2005). "Competitividad de Chile". Presentación en power point. Universidad Adolfo Ibáñez.
- Cádiz Viviana (2005). "Las Transformaciones del Estado en Chile a fines del siglo XX". Publicado en www.critica.cl.
- Calderón Cesar, Duncan Roberto, Schmidt-Hebbel Klaus (2003). "El Rol de la Credibilidad en el Comportamiento Cíclico de las Políticas Macroeconómicas: Evidencia para Chile". Notas de Investigación. Banco Central de Chile.
- Cepal (1998). "El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos".
- Colegio de Ingenieros A. G. (2004). "Proyecto País: Plan Estratégico País 2004-2010".
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2001). "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000".
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2003). "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003".
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2004). "Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005".
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2005): "Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006".
- Egaña Rodrigo (2005). "Reforma del Estado en Chile". Presentación en power point realizada en la Universidad Adolfo Ibáñez.

Engel Eduardo y Velasco Andrés (2005). “Para crecer más rápido se necesita...Competencia, Productividad y otra Cosita”. Presentación en power point.

-Fuentes Rodrigo y Mies Verónica (2005). “Mirando el Desarrollo de Chile: Una Comparación Internacional”. Documento de Trabajo N° 287. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

-Larraín Mauricio (2005). “Objetivos y Política Monetaria del Banco Central”. Banco Central de Chile.

-Marcel Mario (1998). “Los cambios de la Gobernabilidad Fiscal en América Latina”, Revista Internacional de Presupuesto público, año XXV, N° 37.

-Marcel Mario (2002). “Las opciones para la Reforma del Estado en Chile”, en Valdés, S., Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas, Centro de Estudios Públicos.

-Mideplan (1990, 2000,2003). “Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)”.

-Programa de Las Naciones Unidas para El Desarrollo, P N U D (2000) . Desarrollo Humano en Chile 2000: Más Sociedad para Gobernar el Futuro . PNUD-Gobierno de Chile, Santiago.

-Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2005). “2006 Un Informe del Progreso Educativo en América Latina”. Informe del Consejo Consultivo del PREAL.

-Ramírez Álvaro (2001). Estudio de Caso N° 58: “Modernización de la Gestión Pública. El caso Chileno (1994-2000)”. Fue realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la U. de Chile.

-Riquelme Luis (2006). Estudio de Caso N° 92: “Indicadores de Calidad y Eficiencia”. Fue realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la U. de Chile.

-Schneider Friedrich and Klinglmair Robert (2004). “Shadow Economies around the World: What do we know?”. Working Paper No. 0403. Department Of Economics

Johannes Kepler University Of Linz.

-Segpres (2004). “Documento de Trabajo N° 12”.

-Stiglitz Joseph (2000). "La Economía del Sector Público", 3ra edición. Editado por Antonio Bosh.

- Tanzi Vito (1997). "The Changing Role of The State in The Economy: A Historical Perspective". IMF Working Paper.

Tanzi, Vito y Schuknecht Ludger (1999). "Can small governments secure, economic and social well-being? The optimum size of government – 30% of GDP". Ed electrónica: http://fcpp.org/publication_detail.php?PubID=366

-Tanzi Vito (1999). "The Quality of the Public Sector". Preparado para conferencia en el FMI sobre Reformas de Segunda Generación. Fondo Monetario Internacional.

-Van De Walle Steven (2005). "Measuring Bureaucratic Quality In Governance

Indicators". Paper for the EGPA Annual Conference, Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector. Institut Yor De Overheid.

-Vergara Rodrigo (2005). "Productividad en Chile: Determinantes y Desempeño". Documento de Trabajo N° 296. Instituto de Economía. Pontifica Universidad Católica de Chile.

-Waissbluth Mario (2002). "La Reforma del Estado en América Latina". Publicación de POLIS, programa Latinoamericano de Gerencia Pública, dictado en conjunto por el Departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile e IGT.

- Waissbluth Mario (2005). "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: Diagnostico y Propuestas de Futuro". Serie de Gestión N° 76. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.

Las dificultades en los gobiernos locales para desarrollar el presupuesto participativo

Por Lilia Goday y Fabián Ferrario

1. Desde el nacimiento del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre en 1989, se ha intentado replicar esta experiencia en diversos municipios de la Argentina con éxito desparejo.

Recordemos que Porto Alegre, capital de Rio Grande do Sul (Brasil) incorporó esta herramienta cuando el Partido de los Trabajadores ganó la elección local y mantuvo a dicho partido en el poder durante 16 años consecutivos. En esos años el presupuesto participativo creció, se perfeccionó y llegó a ser premiado por la ONU como una de las mejores experiencias de gestión local. Y, sin perjuicio de las diferencias ideológicas, esa práctica fue difundida por el Banco Mundial y recomendada para el fomento de la buena gobernanza.

Sin embargo no ha sido fácil que las réplicas de la experiencia tuvieran el éxito de la original. Se podría especular con las diferencias políticas o ideológicas que hicieron que en Porto Alegre fuera tan buena dicha práctica, mientras que en otros ámbitos se obtuvieran pobres resultados.

2. Más allá de las diferencias políticas, sociales, culturales que hacen que una comunidad sea diferente a otra, y por ende procesos sociales que resultan eficaces para unos, dejan a los otros indiferentes, creemos que los escollos fundamentales que conspiran contra la viabilidad del presupuesto participativo son básicamente tres:

- 1) La ausencia de una real voluntad política de llevar a cabo un profundo proceso de participación.
- 2) La inadecuada utilización del presupuesto y las dificultades existentes para evaluar las políticas públicas.
- 3) La deficiente construcción de canales de participación ciudadana, que terminan frustrando un proceso colaborativo como el que requiere esta herramienta.

2.1. Ausencia de voluntad política.

Tomando por ejemplo para este caso a la ciudad de Buenos Aires, advertimos que luego de 17 años que los constituyentes locales establecieron el carácter participativo del presupuesto, y ordenaron que mediante ley se fijaran los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de los recursos, hasta la fecha eso no se ha cumplido. Tan es así que recientemente una manda judicial ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que instrumente adecuadamente los procedimientos participativos de

consulta sobre las prioridades de asignación de recursos que prevé la citada norma constitucional, sin saber de qué manera concluirá la judicialización del tema.

Los constituyentes de Buenos Aires se inspiraron para introducir el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad –que establece el carácter participativo del presupuesto- en la ya mencionada experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre, sin lograr hasta ahora la meta propuesta en la constitución local.

En efecto, los sucesivos gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego del dictado de la Carta Magna local, intentaron promover esta experiencia sin poder alcanzar el anclaje necesario para su continuidad en el tiempo.

Pero, ¿qué hizo que la experiencia de Porto Alegre alcanzara tal éxito que mantuvo en el poder al Partido de los Trabajadores durante 16 años? Indudablemente, la férrea voluntad política que exhibieron los sucesivos alcaldes en mantener y ampliar la participación ciudadana a través del programa de presupuesto participativo, mediante el cual se pretendió, como ellos mismos lo manifestaran, *“democratizar la democracia”*. Ello significa *“crear mecanismos para que esa democracia se corresponda a los intereses de la mayoría de la población y de crear instituciones nuevas, por la forma o por la ruptura, que posibiliten que las decisiones sobre el futuro sean siempre compartidas”*.¹⁴

Los promotores de la experiencia de Porto Alegre pretendieron en cierta forma brindar una respuesta a la llamada *“crisis del Estado”*. Desde su perspectiva consideraron que *“La crisis del Estado no se asienta solo en su fragilidad para dar respuestas materiales a las demandas de sectores importantes de la sociedad. También lo hace en la profundización de su no transparencia e impermeabilidad para lidiar con una realidad que se fragmenta y produce incesantemente nuevos conflictos y nuevos movimientos, los cuales se construyen alrededor de nuevas identidades y buscan crear alternativas para contraponerse al brutal aislamiento de los individuos....Si la previsibilidad del voto cada cuatro años, que es, al mismo tiempo, la fuerza y la debilidad de la representación, siempre confirió un trazo de insuficiencia a la legitimidad de los mecanismos de la democracia formal, hoy lo hace mucho más, porque la*

¹⁴ Dalla Via, Alberto, Estudios sobre Constitución y Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, pag. 110.

*complejidad, la fluidez y la dinámica del tejido social exigen una permanente confirmación de la legitimidad del poder”.*¹⁵

Sin embargo, permitir la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de políticas públicas en general y en el ámbito presupuestario en particular implica empoderar a la comunidad y, muy pocos gobernantes están dispuestos a eso.

El hiperpresidencialismo que padecemos muchas de las sociedades latinoamericanas, con su consecuente verticalismo en la toma de decisiones, no es sólo un defecto de los ejecutivos nacionales, también los gobiernos de provincia y los gobiernos locales exhiben este defecto. La democracia parece que permitiera solamente el control a la hora de votar. Se priva a la ciudadanía del sano accountability horizontal, que permite examinar y eventualmente sancionar las irregularidades que se cometen durante la gestión de gobierno. Es lo que O’Donnell denomina democracia delegativa.¹⁶

Ya desde el año 1997, cuando se realizó la primera experiencia piloto en la Ciudad de Buenos Aires, diversos gobiernos locales intentaron desarrollar esta herramienta sin poder conseguir continuidad en el tiempo. Es muy probable que no hubiera una verdadera voluntad política de llevarlo a cabo.

Es que para que realmente pueda instalarse una cultura participativa en el ámbito presupuestario, se requiere que el Gobierno local sostenga firmemente su voluntad de desarrollar el proceso de presupuesto participativo y que brinde información (sin ella no se puede participar) a la ciudadanía. Esta información comprende no sólo el diseño de un presupuesto accesible y comprensible al ciudadano, sino también debe ilustrar respecto de qué es el presupuesto, en particular qué es el presupuesto participativo, y hacer saber a los ciudadanos cuál es la acción de gobierno realizada, en que se han gastado los dineros públicos (rendición de cuentas), cuáles son los compromisos asumidos y en qué se proyecta gastar en los próximos ejercicios.

Por otra parte debe existir una clara asignación de roles. Es preciso que en la Administración se encuentren claramente asignados los roles de los responsables de los programas y de los órganos rectores del sistema de gestión y administración financiera, como así de los órganos

¹⁵ Utzig, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. Novos Estudos, Sao Paulo, CEBRAP, Nº 45, julio de 1996, pag. 213 (Citado en “Presupuesto Participativo. La Experiencia de Porto Alegre”, Tarso Genro y Ubiratán de Souza, Eudeba.

¹⁶ “Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses” (Guillermo O’Donnell, Delegative Democracy, Journal of Democracy, Vol. 5, Nº 1, January 1994. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins Press.

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

También el Estado, si está seriamente comprometido a dialogar con la comunidad, debe tener presente el rol de la sociedad civil, que puede prestar un servicio invaluable a la hora de hacer viable el proceso participativo, ya sea tanto capacitando, como integrando a dichos procesos a aquellos sectores sociales que usualmente se hallan excluidos de los mismos, o que, sin hallarse excluidos, se encuentran desmotivados o decepcionados.

Cabe entre unos y otros (Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil), articular mecanismos de cooperación y participación social, que permitan el trabajo en red y el fortalecimiento de los vínculos solidarios, todo ello a fin de hacer posible el acercamiento de los ciudadanos.

Porque más allá de entender al presupuesto desde una concepción financiera, debemos considerarlo ligado al concepto de política pública, basado en los valores, principios y derechos que sostienen nuestra Constitución Nacional y también las Constituciones locales, y que nos indican qué necesidades sociales debemos atender con prioridad. Es en esa priorización de necesidades, en la ejecución de las acciones que se lleven a cabo para atenderlas y, en la evaluación de las mismas, en la que deben participar los miembros de la comunidad. Pero nada de esto puede instrumentarse sin un verdadero compromiso y voluntad política sostenidos.

2.2.- La inadecuada utilización del presupuesto y las dificultades existentes para evaluar las políticas públicas.

En general, el sector público Argentino no se caracteriza por tener una buena capacidad gerencial debido a los déficits que se evidencian en cada una de las etapas del proceso presupuestario especialmente las carencias que muestran sus estructuras presupuestarias, los procesos de formulación y los sistemas de evaluación y control.

En cuanto a las consecuencias de las carencias que se observan en la estructura del presupuesto y en el proceso de formulación podemos decir, que el enfoque puramente

financiero del presupuesto, aun reconociendo la importancia que hoy tiene por la restricción de recursos, es un análisis parcial que genera gran resistencia cuando se omite el punto de partida que son las necesidades de la gente y su distribución espacial.

Esta situación, conlleva a que el proceso de asignación se realice de manera discrecional porque se parte de una premisa inexacta: que el territorio es homogéneo y que las necesidades no cambian y además, que éstas se distribuyen uniformemente en toda la región, agravando para la sociedad el acceso a los recursos que legítimamente le corresponden. Es sabido que el acceso a los recursos disponibles de una sociedad que mejora la vida de los ciudadanos, grupos sociales y familias (prevención, protección y asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad de cualquier naturaleza, la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, a servicios de salud y públicos en general, a ambientes preservados, además del consumo básico que depende del ingreso) se corresponde, asimismo, con derechos reconocidos universalmente. Y esos derechos universales, más allá del reconocimiento de las demandas y derechos particularizados, son los pilares para el desarrollo social y económico.¹⁷

Por otra parte, en la formulación del presupuesto se debe posibilitar su discusión integral no partiendo del tamaño del gasto, sino contestando los siguientes interrogantes: qué se debe hacer, dónde se debe hacer, cuánto se va hacer, quién lo va hacer y que se necesita para poder hacerlo. De esta manera, la asignación de recursos constituye la última etapa de un proceso que se iniciaría con la identificación de las necesidades, del territorio, del tamaño de la acción de gobierno, del responsable y de los insumos que se utilizarán para la producción de bienes y servicios que satisfacen esa necesidad pública.

También existe una baja productividad en el uso de los recursos. Ello es así ya que el presupuesto público no es considerado como una herramienta de gestión porque no existe en la actividad pública un conocimiento acabado de la producción total, debido a que en el Estado no se lleva registro de las variables reales con la misma formalidad y rigurosidad técnica que se contabilizan las variables financieras e incluso directamente en muchos casos ni se contabiliza la producción de bienes y servicios que hace.

Sólo se podrá considerar al presupuesto como una verdadera herramienta de gestión, si el

¹⁷ Fleury, Sonia (2005), "Inclusión social y democracia deliberativa en América Latina", Citado por Boj, Cristina en "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias", Naciones Unidas, CEPAL.

proceso de asignación (ex-ante) obliga a explicitar cuánto producir (única forma de conocer los costos unitarios). Por lo tanto, no se podrá hablar de eficiencia sino se conoce cuanto se hace. Esta es una condición necesaria para saber el costo unitario, que es elemento principal para medir la eficiencia y productividad de los recursos.

A su vez, desde el punto de vista político, la falta de evaluación diaria de la gestión pública (accountability horizontal), atenta contra la transparencia, y esto, provoca un debilitamiento de todo el sistema democrático. Porque esta forma política de gobierno se sustenta y se legitima a partir del voto ciudadano (accountability vertical). Entonces, sin evaluación o con una evaluación insuficiente, el ciudadano carece de información para castigar o premiar con su voto a las autoridades o a los candidatos a acceder a cargos públicos. Además existe otro hecho grave producto de la falta de evaluación y control, la sensación de que en el sector público las responsabilidades se diluyen. Entonces, en la etapa de evaluación, no es suficiente con identificar los desvíos e iniciar las acciones correctivas o reprogramar los objetivos o metas, lo importante es la explicación de sus causas para identificar responsabilidades.

Las consecuencias señaladas sobre la mala utilización del presupuesto y sobre las dificultades en los procesos de evaluación y control no solo condicionan la gestión sino que también dificultan la participación de la ciudadanía. Por lo tanto, para garantizar que se habiliten canales de participación el presupuesto deberá subsanar esos déficits y cumplir con las siguientes condiciones mínimas:

- En el proceso de formulación presupuestaria: se deberá proceder a la identificación de las necesidades públicas, a la evaluación del estado de esas necesidades, a la determinación de prioridades por tipo de necesidad y a la fijación de metas.
- En la estructura presupuestaria se deberá explicitar: la necesidad pública, el programa que determine la acción de gobierno, los resultados esperados, el territorio donde se localiza esa necesidad y se realizará el servicio y la identificación de los responsables de llevar a cabo este último.
- En la evaluación: se deberá proceder a la misma durante la ejecución y una vez concluido el período de la gestión. Ahora bien, solo puede ser objeto de evaluación lo que se encuentra explicitado ex-ante (programado). Si no existe el ex-ante por más confiable que sea la información contable sobre la ejecución del presupuesto no podemos ni detectar desvíos, ni conocer sus causas ni implementar las acciones

correctivas para evitar o atenuar tales desvíos. Es decir, no se puede evaluar lo que no está explicitado ex-ante.

De esta forma, si se cumplen estas condiciones mínimas y logramos promover la profundización de la democracia participativa con mecanismos horizontales y abiertos, donde comprometamos al ciudadano en el proceso de formulación, seguimiento y control de la ejecución de los recursos públicos, habremos subsanado muchas de las deficiencias señaladas en este artículo.

Ahora bien, no alcanza con destinar un porcentaje del presupuesto para la realización de proyectos creados, debatidos y elegidos por los vecinos, sino que la participación de la ciudadanía se tiene que dar durante toda la gestión y esto implica la planificación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas. Vale decir, que debe entenderse al Presupuesto Participativo como un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual la población determina, en el marco de un proceso colaborativo, dónde se harán las inversiones y cuáles serán las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno, permitiendo a su vez efectuar un seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por la ejecución de esas acciones.

Desde otro punto de vista, debemos comprender que a través de la participación es posible propender al ideal de una democracia deliberativa, donde *“...la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático”* en el que no se toman las preferencias de los individuos como dadas, sino que se crean oportunidades *“para que los individuos puedan revisar sus preferencias y cambiarlas si es necesario”*.¹⁸ Para ello es necesario que el presupuesto participativo sea concebido como una herramienta que genera un espacio de diálogo donde se toman decisiones sobre la gestión pública promoviendo la gestión asociada entre el Estado y la comunidad.

Desde esta perspectiva, partimos de la base de ir más allá de una concepción tradicional meramente financiera del presupuesto para adentrarnos en otra, donde el presupuesto participativo se inserte como una herramienta de gestión, donde se tengan presentes los valores, principios y derechos de los ciudadanos y se determinen relaciones de causalidad

¹⁸ Gargarella, Roberto, La Democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina (artículo publicado en www.insumisos.com). Red de investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz (RILDEPAZ).

entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos por las instituciones públicas.

En síntesis, el presupuesto participativo debe ser visto por una parte, como una valiosa herramienta de planificación presupuestaria que posibilita el desarrollo de acciones públicas planteadas por el lado de la demanda, ya que son los ciudadanos quienes saben mejor que nadie cuáles son las necesidades y prioridades de su distrito, pero también tiene que ser un instrumento que permita el seguimiento, control y la evaluación de esas decisiones y de esta forma verificar el cumplimiento de los objetivos y políticas planteados en la programación. Por otra parte constituye un instituto optimizador de la democracia ya que permite incorporar la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

2.3.- La deficiente construcción de canales de participación ciudadana.

Como sabemos, los asuntos públicos suelen ser complejos en función de la heterogeneidad de actores que convergen en ellos, de la diversidad de intereses muchas veces no representados adecuadamente, de las múltiples jurisdicciones que los involucran, de la información técnica (que a veces resulta ardua para el ciudadano de a pie) o de la manera en que impactan en diferentes grupos sociales. La complejidad de tales temas hace que resulte necesario obtener consenso respecto de las políticas públicas que los instrumentan, y es aquí donde el Estado tiene un rol clave en la articulación de esos intereses, a través de la participación de la comunidad.

Al apoyar la deliberación pública como método, se evita caer en versiones elitistas o populistas que terminan por desvirtuar el sentido de la democracia.

Por su parte, debe comprenderse que la participación ciudadana es la resultante de un proceso cultural lento, donde las leyes pueden ayudar a sugerir conductas pero no pueden imponerlas. Es preciso que tanto el Gobierno como los ciudadanos pierdan desconfianzas mutuas y preparen el terreno para poder trabajar juntos en un sentido colaborativo y dialógico, en políticas que logren una mejor calidad de vida para la comunidad. La forma cómo el Estado resuelve abrir las puertas a la participación ciudadana resulta vital para el éxito del proceso.

Hasta el momento, aún en el caso de experiencias de presupuesto participativo ya consolidadas *“se cree urgente la necesidad de actualizar la metodología utilizada hacia*

*metodologías que permitan una mejor comprensión de las diferentes realidades, intereses y posturas de los vecinos. De mantenerse el estado actual la práctica del PP no solo no logrará profundizar sus beneficios sino que con el tiempo podría llegar a perder efectividad en responder a las necesidades sociales, y en el peor de los casos, perder relevancia como instrumento generador de política pública”.*¹⁹

Para evitar este sombrío pronóstico es necesario que esa participación sea instrumentada de modo que los espacios que se crean al efecto no constituyan lugares donde simplemente la gente opina, sino que cada encuentro con la comunidad signifique un espacio de diálogo, donde se pueda indagar sobre los problemas y consensuar las soluciones. Para ello es necesario que la participación de la comunidad se estructure en procesos colaborativos en los que se convoquen a individuos o grupos con diferentes perspectivas referidas a un determinado asunto, con el objeto de asistirlos y apoyarlos para trabajar juntos hacia metas comunes o compatibles. Es fundamental en este tipo de procesos, la búsqueda de consenso, entendido éste como al acuerdo al que se llega a través de un proceso diseñado para identificar las necesidades, los intereses y los valores entre las partes, y que apunta a la satisfacción de la mayor cantidad posible de los mismos.

Sin embargo, consenso no significa unanimidad. Un arreglo por consenso puede no satisfacer todos los intereses de cada uno de los participantes por igual y es posible que cada uno de los participantes no apoye todas las partes del acuerdo al mismo nivel. Sin embargo, una vez que se conviene algo, cada una de las partes se puede comprometer a su implementación. Esto generalmente ocurre porque las principales necesidades, intereses y valores de cada uno de los actores están contempladas al menos en cierta medida en el acuerdo, y ninguna de esas necesidades, intereses o valores se ven seriamente perjudicados por el arreglo.

Estos procesos requieren una planificación previa en etapas que comprenden la evaluación Inicial y análisis de la situación, el diseño, la conducción y el monitoreo de los resultados alcanzados.

Por otra parte es necesario que se institucionalicen esos espacios de participación, ello significa que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro entre el mismo conjunto de actores, o que dicho conjunto cambie en forma lenta y predecible. El

¹⁹ “Programa Amartya Sen Rosario 2011. “HACIA LA CALIDAD PARTICIPATIVA: el Presupuesto Participativo de Rosario puede mejorar”.

establecimiento de estas prácticas de colaboración *“fortalece aún más la disposición de todos los agentes relevantes a reconocerse entre ellos como interlocutores válidos, y aumenta el valor que le atribuyen a la institución que configura sus interrelaciones. Este círculo virtuoso se completa cuando la mayoría de las instituciones democráticas logran no sólo un alcance y una fortaleza razonables, sino también una gran cantidad de interrelaciones múltiples y estables”*.²⁰ El crecimiento de estos ámbitos y su continuidad en el tiempo, a su vez, alentará tanto a los participantes de esos procesos como al propio gobierno local, a seguir manteniendo este valioso espacio de deliberación.

3. Conclusión

Consideramos entonces que si un gobierno local tiene real voluntad política de llevar a cabo un proceso de participación ciudadana, debe ineludiblemente por una parte, diseñar una adecuada utilización del presupuesto y una efectiva evaluación de las políticas públicas, y por la otra, construir canales de participación ciudadana sólidos a través de procesos de cooperación que involucren a la comunidad.

Si esto pudiera por fin concretarse, los vecinos de una comunidad podrían influir en el diseño de políticas o proyectos sociales necesarios que impliquen una mejor calidad de vida para los miembros de la sociedad. Asimismo la participación ciudadana lograría que los recursos aplicados por el Estado sean transparentes, convalidando permanentemente la acción de gobierno y, asumiendo también la responsabilidad y el crecimiento que implica para la comunidad coadyuvar en la toma de decisiones.

²⁰ O'Donnell, Guillermo, Op.cit.

Lilia Goday es abogada, con estudios de posgrado en administración financiera y derecho constitucional. Tiene amplia experiencia en el sector público, habiéndose desempeñado en cargos de dirección y consultoría en el Estado Nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Jefatura de Gabinete de Ministros), Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dirigiendo en este último ámbito la primera experiencia piloto del programa de presupuesto participativo. Ha sido invitada como panelista en numerosos seminarios sobre el tema en el país y en el exterior y ha efectuado también varias publicaciones. Fue directora ejecutiva y presidente del Consejo de Administración de la Fundación Cambio Democrático y en la actualidad Directora General del Foro permanente para la Educación, la Ciencia y la Cultura por la paz (FOPAZ).

Fabián Horacio Ferrario es contador; se ha desempeñado como Director General de Administración de la Universidad Nacional de La Plata, Jefe de Gabinete de Asesores de la Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto del Gobierno de la CABA, Auditor Interno del Ministerio del Interior, del I.N.S.S.J.yP. –PAMI- (donde luego fue gerente general), de la Agencia Gubernamental de Control del Gobierno de la CABA, también ha ejercido su tarea profesional como consultor del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Instituto Universitario Nacional del Arte -I.U.N.A-) y ha sido consultor de la Auditoría General de la Nación. Actualmente es Director de la Comisión Especial de Organismos de Control de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y docente de la Universidad Nacional de La Plata. Ha participado en diversos seminarios y congresos en materia de administración financiera.

Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización *

José Antonio Ocampo **

* Este artículo fue publicado originalmente en la revista Nueva Sociedad N° 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552. El mismo fue elaborado sobre la base de un trabajo preparado para la Corporación Andina de Fomento (CAF) y presentado en el taller sobre política social organizado en Caracas el 18 de enero de 2008; ha sido publicado en la Revista Internacional de Presupuesto Público N° 77 contando con su autorización para esta publicación en la Revista digital de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). (Referencia)

** Ex-ministro de Hacienda y Agricultura de Colombia, fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Actualmente es profesor de la Universidad de Columbia.

El autor agradece a Horst Grabe, Julio Bolvinik, Alfredo Sfeir y otros participantes en el taller, así como a Martín Hopenhayn y Juan Carlos Ramírez, por sus comentarios. Las múltiples interacciones con Luis Miguel Castilla, economista jefe de la CAF, en torno del informe de la CAF 2007, así como con Rebeca Grynszpan, directora regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a lo largo de varios años, han servido para afinar algunos de los conceptos expresados en el ensayo. Estas concepciones son, como es obvio, responsabilidad exclusiva del autor.

La pugna entre dos concepciones de la política social ha revivido en los últimos años. Mientras la primera de ellas, que ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas, pone el énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres y el diseño de esquemas público-privados, la segunda defiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción recupera las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra –y en algunos casos desde antes–, política que, sin embargo, tuvo un avance limitado en América Latina, debido fundamentalmente al alcance restringido del empleo formal con el cual se asoció su desarrollo.

Este ensayo revisa ese debate y se inclina por la concepción universalista y solidaria sobre la base de una visión de ciudadanía social. Argumenta que la mejor focalización es una política social universal y, aún más, que la focalización debe visualizarse no como un sustituto, sino como un complemento –y, de hecho, como un instrumento– de la universalización. Presenta, además, varias reflexiones sobre los crecientes problemas de segmentación en los sistemas de política social en la región. Sin embargo, señala que la plena aplicación de estos esquemas genera una alta demanda de recursos fiscales, que enfrenta a la mayoría de los países con un problema endémico: la debilidad de sus estructuras tributarias. Por lo tanto, el avance hacia esquemas universales de política social, acordes con una visión de derechos ciudadanos, exigirá esfuerzos mucho mayores por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios.

El ensayo está dividido en cuatro partes. En la primera se revisa el debate conceptual y se presentan los argumentos fundamentales en favor de una política social universal. En la segunda se analiza la evidencia disponible sobre la focalización del gasto público social. Luego se desarrolla someramente el tema de la tributación. Finalmente, se presentan las principales conclusiones e implicaciones. Aunque amplio en su enfoque, conviene resaltar que el ensayo dirige su atención hacia la política social como tal y deja por lo tanto de lado el amplio terreno de las relaciones entre la política económica y la política social, sobre los cuales he centrado mi atención en otros trabajos.

La pugna entre dos concepciones de la política social

Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas de mercado

Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento, por parte de los Estados liberales, de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal, además de algunos servicios básicos de salud, como servicios sociales inherentes al progreso de las sociedades modernas. A ello se agregó, desde fines del siglo XIX, la visión bismarckiana de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que, tanto directamente como a través de sus expresiones políticas, demandó no solo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social. Estas ideas se extendieron gradualmente en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, con el desarrollo del Estado de Bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos para financiarlo.

En América Latina, estas tendencias se expresaron de manera más limitada. Los avances más tempranos se lograron en un puñado de países, sobre todo del Cono Sur y Costa Rica. Fue el reflejo de un progreso económico igualmente temprano pero también, durante algunas fases de la historia de estos países, de un fuerte compromiso con el desarrollo social. Las reformas impulsadas por José Batlle en Uruguay a mediados de la década de 1910 constituyen el desarrollo más destacado.

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia sistemas de educación pública básica universal y de salud pública solo se concretó definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el alcance de la seguridad social, tanto en materia de pensiones como de salud y riesgos profesionales, estuvo siempre limitado al empleo asalariado formal, debido a la influencia del principio bismarckiano de asociar seguridad social con empleo formal en economías donde el alcance de éste fue siempre limitado. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes diferencias en los beneficios que recibían. La combinación del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos¹ permite caracterizar el sistema que se desarrolló en la región como un Estado de Bienestar segmentado e incompleto (Ocampo).

De esta manera, aunque inspirada por los mismos principios universales que habían impulsado el desarrollo de los Estados de Bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy parcial. Uno de los corolarios de ello fue que, a fines de la etapa de industrialización dirigida por el Estado, la política social solo alcanzaba, en la mayoría de los casos, a sectores de ingresos medios de la población (incluidos los trabajadores del sector fabril moderno, que en general pertenecen a estos sectores) y seguía marginando, por lo tanto, a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Además,

los sectores más pobres se concentraban en las zonas rurales, donde el alcance de la política social fue mucho más limitado.

Las reformas económicas de los años 80 y 90 –y en algunos países como Chile, desde antes– reconocieron este problema. Tales reformas, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial (BM) en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron a una visión alternativa cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de estos instrumentos, la focalización, buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión (o la asignación) de los subsidios. A estos instrumentos se agregaron programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural, entre los cuales se destacan los fondos de emergencia social en sus diferentes variantes.

Las reformas que se pusieron en marcha combinaron en forma variable estos instrumentos con los viejos esquemas de política social. En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda (becas), como los que se implementaron en Chile, avanzaron así en forma limitada. Por el contrario, en salud y especialmente en pensiones, los sistemas de participación público-privada –e incluso la privatización de los sistemas de pensiones– se impusieron en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aun en los países en que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria sobre los sistemas de pensiones y salud, así como sobre la sostenibilidad y otras obligaciones financieras (pensiones mínimas y subsidios en materia de salud). Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social (como el programa Progresá en México) o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos (como Bolsa Escola en Brasil), pero evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil) y luego aplicados en muchos otros países de la región. Por otra parte, la descentralización avanzó más en los dos países de fuerte tradición federal (Argentina y Brasil), así como en dos formalmente centralistas pero con «vocación federal» (Bolivia y Colombia), pero también, con diferente intensidad, en muchos otros.

El resultado de todo ello es que hoy coexisten tres tipos de esquemas de política social, que obedecen de alguna manera a los tres modelos de Estado de Bienestar de Gøsta Esping-Andersen (1990), pero que se combinan en muchos casos en un mismo país –y que han tendido a perder, en grado sin duda variable, el atributo tan resaltado en el trabajo de este autor de la «desmercantilización»–. El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales). El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados. De hecho, la proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de «capas geológicas» (nuevos planes introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que con frecuencia se superponen parcialmente a programas antiguos que no desaparecen), parece ser una característica destacada de la política social en las últimas décadas.

Pese a las innumerables reformas –y, en algunos casos, útiles innovaciones–, la política social parece haber perdido la unidad y el carácter estratégico propio de los Estados de Bienestar de los países industrializados y de los mejores desarrollos del pasado en América Latina. Fernando Filgueira et al. (2006, p. 37) han caracterizado la política social en la región como un «corporativismo persistente combinado con una reforma liberal» que carece de un pilar de prestaciones sociales no contributivas claramente definidas. Una forma de expresar esta pérdida es que el excesivo énfasis en los tres instrumentos mencionados –focalización, esquemas público-privados y descentralización–, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social.

El retorno de la visión universalista

No en vano, por lo tanto, el retorno a una visión estratégica de la política social subordina los instrumentos de dicha política a los principios sobre los cuales ésta se debe cimentar. Éstos, a su vez, se conciben como derivaciones de las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales.

Esta visión tiene una larga tradición. Cabe recordar que, paralelamente al desarrollo del Estado de Bienestar, se formuló un nuevo cuerpo de derechos humanos (en su mayoría, derechos de segunda generación), que fue finalmente consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En las concepciones modernas, este cuerpo de derechos, que expresa los valores de la

igualdad, la solidaridad y la no discriminación, se considera indivisible de los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, especialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, que garantizan los derechos de las personas frente al poder del Estado y a la participación en las decisiones públicas (Cepal 2000a).

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es considerado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como una extensión del principio de la libertad. Dicho preámbulo señala, en efecto, que las Naciones Unidas buscan «promover el progreso social y (...) elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad», reproduciendo un concepto que ya había sido adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción tiene sus raíces directas en las visiones políticas de Franklin D. Roosevelt que inspiraron la Carta, y se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social de T.H. Marshall (1992) y, en épocas más recientes, al de «desarrollo como libertad» de Amartya Sen (1999). Uno de sus correlatos es la visión de democracia como extensión de la ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en América Latina el informe del PNUD (2004). Cabe agregar que la visión de ciudadanía social –o de «Estado social de derecho»– está presente en las constituciones de varios países de la región, entre ellos Brasil, Colombia y Venezuela.

Una de las formulaciones más precisas de estas ideas es el capítulo sobre principios de política social del documento Equidad, desarrollo y ciudadanía de la Cepal (2000a), donde se establecen los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia al concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado como derechos de los ciudadanos. Según esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías. El segundo principio alude a lo que es obvio, particularmente en sociedades altamente desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico: la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero –eficiencia– señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios, en tanto que el último –integralidad– alude a las fuertes interrelaciones que existen entre las distintas dimensiones del desarrollo social (o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza).

Esta formulación nos remite a dos dimensiones ciertamente interrelacionadas: la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, por una parte, y la exigibilidad de dichos derechos, por otra. Sobre el primero, cabe señalar que la sola declaración política de que «Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios»³, o del derecho a la educación y a la seguridad social⁴, no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. En ese sentido, como he señalado en un ensayo anterior: “Su

instrumentación debe ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y (...) con el 'pacto fiscal' imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, lo máximo entre lo realizable". (2004, p. 159.)

Esto implica que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales esté sujeta a los límites de lo que es posible, en un momento determinado y dado el desarrollo económico de un país. De hecho, el intento de exigir en abstracto derechos sin tener en cuenta lo que una sociedad está en condiciones de dar a todos los ciudadanos puede terminar distribuyendo los recursos escasos hacia unos pocos. Por lo tanto, aunque ciertos niveles de exigibilidad jurídica son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente –o quizás incluso más– importante la exigibilidad política: la especificación, por parte de la autoridad política (la Asamblea Constituyente o el Congreso) de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, dentro de las restricciones que impone el nivel de desarrollo, pero también del principio de que se debe alcanzar lo «máximo entre lo realizable». En torno de esto se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como también sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales en un momento determinado.

Esta visión se asocia con el concepto de «universalismo básico» de Carlos Molina (2006)⁵, que alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Esto nos remite, además, al concepto de merit goods de la teoría del bienestar, que la Cepal (2000a) tradujo –alternativa y correctamente– como «bienes de valor social»; es decir, aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y manifiestan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales.

El alcance de esos «bienes de valor social» debe obedecer no solo al nivel de desarrollo sino a las demandas de un modelo específico de organización económica sobre sus ciudadanos. En tal sentido, las economías contemporáneas generan dos demandas específicas, adicionales a aquéllas que la política social ha reconocido desde hace muchas décadas. La primera se deriva de la extensión de la sociedad del conocimiento y los elevados requisitos de educación y capacitación que hoy demandan la economía y la sociedad. La segunda es la

mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cambios acelerados en un contexto de mayor competencia. Por este motivo, algunos autores han señalado que debe existir una asociación positiva entre apertura económica y gasto social, como sucede en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) (Rodrik). Esto es, por lo demás, consistente con diversas visiones del Estado de Bienestar escandinavo, en el sentido de que un sistema de protección social más elaborado es esencial en economías más abiertas, ya que tales prestaciones son una alternativa a la protección al trabajo basada en barreras al comercio exterior (Thalen).

Por último, cabe señalar que esta formulación busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: la segmentación. Este problema tiende a agudizarse en los esquemas de políticas focalizadas, pero también se registra en sistemas en los cuales existen múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes de acuerdo con su nivel de ingreso o su localización espacial. El sistema educativo es una fuente especial de preocupación.

Suele decirse que la educación es un mecanismo de igualación social –un principio que, como ya señalé, tiene profundas raíces liberales– y que los dispares logros educativos son uno de los determinantes fundamentales de la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero cabe recordar que, sobre todo en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las desigualdades existentes e incluso, en ciertos casos, a difundir ideas y prácticas que separan a las elites del resto de los ciudadanos. Así como este problema se manifiesta en sistemas que generan educación para ricos y educación para pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para ricos y sistemas de salud para pobres, así como segmentación espacial en las ciudades y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían estas diferencias.

El paradigma universalista ha sido objeto de dos críticas fundamentales: que exige muchos recursos tributarios y que, dados presupuestos públicos escasos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan mal focalizados. Como veremos más adelante, la primera de estas críticas es válida, pero la segunda no. De hecho, se puede formular la afirmación exactamente opuesta: la mejor focalización es una política social universal.

Esta segunda crítica –que las políticas universales generan una mala focalización de los recursos– se asocia, en algunas formulaciones, a la visión de las clases medias como sectores que cuentan con capacidad para lograr que los recursos públicos se distribuyan a su favor, excluyendo así a los sectores más desfavorecidos. Esto se realizaría a través, por ejemplo, de las asociaciones sindicales (que, como ya señalé, en países con sistemas de empleo formal limitado corresponden en general a sectores de ingresos medios) o de su influencia sobre los partidos políticos.

Esta visión es deficiente al menos por tres razones diferentes. En primer término, porque si bien la extensión de los beneficios sociales puede verse en gran medida como una «conquista» de los sectores medios, los sistemas democráticos generan una presión para que esos beneficios se generalicen posteriormente a toda la población. Esta es, de hecho, la historia de los Estados de Bienestar de los países industrializados. En ese contexto, como veremos, los gastos marginales orientados a extender la cobertura de los servicios sociales son altamente progresivos. Una forma complementaria de concebir este tema es que la capacidad de la política social de atraer a la clase media puede verse como evidencia y garantía de una política que provee servicios de calidad homogénea (Grynspar). Además, es esencial para que la clase media apoye los niveles de tributación necesarios para financiar el alto gasto público social imprescindible para sostener estos sistemas, como señalan los estudios referentes a los países industrializados (Korpi/Palme). Por lo demás, con contadas excepciones, la propuesta de algunos defensores de la focalización de redistribuir los recursos públicos de los sectores medios hacia los más pobres carece de realismo político.

En segundo lugar, en América Latina muchos de los hogares pertenecientes a los sectores «medios» perciben ingresos relativamente bajos. Esto resulta evidente cuando se observan los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. En efecto, según las estimaciones de la Cepal⁶, en los países con un ingreso per cápita más bajo (como Bolivia, Honduras o Nicaragua), algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre. En estos países, la mayor parte de las familias de ambos quintiles recibe ingresos inferiores al equivalente a dos líneas de pobreza, lo que las hace muy vulnerables a caer en esa situación. En los países con un ingreso per cápita similar al promedio regional, como Colombia o República Dominicana, casi todos los hogares ubicados en dichos quintiles ganan menos del equivalente a tres líneas de pobreza. Solo en cuatro países (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) se puede decir que el grueso de los hogares del quintil 4 obtiene ingresos superiores al equivalente a tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho ampliamente reconocido: que la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la concentración en el decil más rico (v., por ejemplo, Cepal 2006b, cap. I). Es posible, incluso, que dichos sectores medios se encuentren entre los que experimentaron algunas de las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria en términos de mayores ingresos, o a la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos del nuevo siglo.

Por último, una política social coherente con la promoción de mayor cohesión social debe ofrecer una propuesta al conjunto de la sociedad. De hecho, uno de los grandes problemas del «Estado focalizador» es que su capacidad de convocatoria de la ciudadanía ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta para toda la sociedad y no solo para algunas de sus partes.

Universalidad y focalización

Los efectos redistributivos del gasto público social

Distintos trabajos de la Cepal (2000a, 2000b, 2006c y 2007) proporcionan síntesis comparadas de los estudios sobre los efectos redistributivos del gasto público social (en el caso de las publicadas en Cepal, 2006c, con base en las investigaciones realizadas por el BID). Los gráficos 1 y 2 resumen los dos estudios más recientes, que corresponden en su mayoría a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los años 90 y comienzos de la década actual.

Estos estudios indican que los efectos distributivos difieren significativamente entre distintos tipos de gasto, que pueden agruparse en tres grandes categorías. La primera incluye los gastos más redistributivos: los programas de asistencia social y aquellas áreas de la política social con coberturas universales o cuasi-universales, como la educación primaria y algunos servicios de salud. La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento; en este caso, la distribución no es generalmente progresiva (salvo en algunos países), pero no se aleja significativamente de la equidistribución y, por ende, es mucho mejor que la distribución del ingreso primario. El gasto en salud se encuentra entre las dos categorías mencionadas: es ligeramente progresivo, particularmente en el estudio más reciente. Finalmente, la tercera categoría incluye la seguridad social (pensiones) y la educación universitaria, en las que los beneficios tienden a estar concentrados en los deciles más altos. Pero incluso en estos casos dicha distribución es, en promedio, ligeramente mejor que la del ingreso primario (aunque en algunos casos es peor).

Aunque es cierto que los programas de asistencia confirman las apreciaciones de los defensores de la focalización en el sentido de que una mayor selectividad implica un mejor efecto redistributivo, en realidad el impacto es limitado pues los montos asignados a ellos son relativamente modestos. Los programas de subsidios condicionados (como Bolsa Familia y Oportunidades) son la innovación más importante en este campo, pero hay otros programas que también generan efectos altamente redistributivos, especialmente los programas de nutrición dirigidos a la población infantil. Sin embargo, los programas focalizados que generan un mayor impacto son aquellos que se caracterizan precisamente por la ampliación de su cobertura; es decir, por la tendencia a «universalizar» sus beneficios dentro de su población objetivo. Además, una de sus grandes virtudes es que utilizan las transferencias como palanca para hacer que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas sociales universales de educación y salud.

Como estos programas absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo de dicho gasto (Cepal

2007, cuadro II.20). Así, el mayor impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura. En efecto, de acuerdo con todos los estudios existentes, estos son los programas que tienen un mayor impacto sobre el ingreso efectivo de los sectores más pobres. Más aún, la ampliación de estos programas, de una cobertura limitada a una más amplia o universal, confirma una conclusión que hizo evidente el estudio pionero sobre este tema en Colombia (Selowsky): el gasto social es en estos casos altamente redistributivo en el margen.

Aunque los estudios sobre este tema no son estrictamente comparables, sirven para ilustrar este punto. El cuadro 1 muestra una comparación entre los ingresos implícitos recibidos por los hogares colombianos por concepto de distintos tipos de gasto público en educación en dos momentos del tiempo, 1974 y 1992 (Selowsky; Vélez)⁷. Como se observa, el gasto en educación primaria ya era altamente progresivo en 1974, pero se hizo aún más progresivo en los años siguientes. En cuanto a los beneficios de la educación secundaria, en 1974 se concentraban en los sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura se desplazaron hacia los sectores de bajos ingresos. Y los beneficios de la educación universitaria, que eran altamente regresivos en 1974, en 1992 ya estaban menos concentrados que el ingreso primario, gracias a la ampliación de cobertura. Esto implica que gastos que antes se consideraban de carácter regresivo se convirtieron en progresivos a medida que se extendió la cobertura. Este es, en particular, el caso de la educación secundaria, pero también de otros servicios, como los acueductos y el alcantarillado. En ambos, el gasto marginal fue, por lo tanto, altamente redistributivo.

La conclusión de este análisis es que las políticas incluidas en la segunda categoría mencionada, educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento –es decir, los servicios sociales que están en proceso de universalización–, adquirirán una mayor progresividad en la medida en que se logren mayores niveles de cobertura. En todos ellos, la expansión del gasto asociada a la ampliación de cobertura –o sea, el gasto marginal– es fuertemente progresiva, quizás no menos progresiva que los gastos incluidos en el primer grupo (educación primaria y servicios básicos de salud).

La tercera categoría incluye dos tipos de servicios sociales, la educación universitaria y la seguridad social, de carácter muy diferente. El primero es quizás el caso más claro en el cual los criterios redistributivos deberían primar más que en el pasado, mediante el diseño de un sistema de becas asociado al ingreso de las familias de los estudiantes. Este sistema de financiamiento se diferenciaría de los esquemas de educación gratuita, que deben primar claramente en la educación primaria y secundaria. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos sentidos diferentes. Por una parte, la universidad es también una fuente de producción de conocimiento y, por ende, debe recibir recursos apropiados para ello. Por otra, la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de «desegmentación social» en países en los que los espacios de encuentro entre los ciudadanos son muy limitados. En los países industrializados –y, en particular, en los europeos– la universidad pública ha jugado,

en efecto, dicho papel. Por lo tanto, un sistema de becas corre el peligro de eliminar esta función de la universidad pública; es posible, de hecho, que esta función ya haya sido fuertemente erosionada. Una manera de manejar este problema, que es aplicable a otros sectores de la política social, sería mantener un sistema más competitivo, con agentes públicos y privados, pero otorgar a los públicos subsidios de carácter general para que aumenten su atractivo. Este es, de hecho, el diseño del sistema universitario en Estados Unidos. En este caso, se lograría también, a través de la competencia, un control de calidad sobre la oferta de las universidades públicas.

Además de la educación universitaria, la segunda área incluida dentro de esta categoría es la seguridad social (pensiones). En este punto, corresponde señalar que las estimaciones exageran su impacto regresivo en la distribución. La primera razón para ello es que en general no se deducen las contribuciones (presentes y pasadas) de quienes se benefician del sistema. Para ponerlo de una manera simple: si el gasto es regresivo porque el acceso es limitado, las contribuciones que las financian son, por esa misma razón, progresivas, porque recaen sobre sectores de mayores ingresos. En estas condiciones, el efecto regresivo neto es mucho más bajo del que se estima normalmente y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos, incluso altamente progresivos⁸. Además, una parte importante de los que aparecen como aportes presupuestarios son, en realidad, las contribuciones patronales que el Estado hace sobre sus trabajadores. Este aporte aparece como regresivo debido a la alta proporción de trabajadores con educación universitaria en el sector público. El efecto distributivo de la seguridad social debería estimarse, por lo tanto, con base en los subsidios que otorga el Estado con cargo al presupuesto general, neto de sus contribuciones patronales. Incluso en este caso, como veremos en la sección siguiente, la hipótesis central de este trabajo sigue siendo válida: la progresividad del gasto –o, quizás mejor, la menor regresividad– está asociada a una mayor cobertura. La mayor progresividad se alcanzará a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social. Como ha analizado extensamente la Cepal (2006a), en economías en las que una importante proporción del empleo es informal, esto exigirá combinar el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo. En un esquema de esta naturaleza, los subsidios netos del Estado tendrán, por definición, un efecto altamente progresivo.

La conclusión general que se deriva de este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización. La focalización –o, quizás mejor, la selectividad, para eliminar el fuerte contenido conceptual e incluso ideológico que ha adquirido el término– debe jugar en este esquema un papel subsidiario. Sin embargo, puede cumplir tres funciones particulares. En primer lugar, en países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir estos programas, en el marco de los principios de la política social que hemos formulado, es su vocación universal hacia los grupos sociales que se consideran objetivos

(programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros). Pero dichos programas deben considerarse como subsidiarios de una política social básica de carácter universal y, por ese motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. La segunda función de los programas focalizados es permitir el diseño de planes especiales adaptados a algunas poblaciones (como los indígenas) o grupos específicos de la población (por ejemplo, sistemas de pensiones que tengan en cuenta la actividad reproductiva de las mujeres). La tercera función es servir de puente para garantizar que sectores con dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan obtener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización (o selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización, nunca como un sustituto de ella⁹.

La progresividad del gasto en distintos países

Las estimaciones sobre el efecto redistributivo total del gasto público social en América Latina corroboran estas apreciaciones. El gráfico 3 muestra la relación entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (estimado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud de dicho índice. La primera de estas variables incluye no solo el impacto de la focalización en el sentido estricto, sino también el de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan ya que, en la medida en que la mejor focalización –y, por ende, el mayor impacto redistributivo– está asociada a sistemas más universales, la magnitud del gasto debe ser también mayor, como se explica más adelante.

Los datos indican, en efecto, que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron más tempranamente los servicios sociales del Estado y los que han logrado las mayores extensiones de cobertura de sus sistemas de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (a ellos se debe agregar Cuba, que no se suele incluir en los análisis sobre este tema). Nótese que en algunas estimaciones orientadas a analizar exclusivamente la focalización, el efecto redistributivo del gasto público en Chile sobresale como el más redistributivo¹⁰, cosa que no acontece, sin embargo, cuando se combina el impacto conjunto de la focalización con el de la magnitud del gasto¹¹. El gráfico indica que los países con un grado de desarrollo intermedio de sus políticas sociales, como Brasil, Colombia y Panamá, generan también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en naciones de menor desarrollo relativo, como Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala. Otros países, como Ecuador, México y Perú, se destacan porque, con indicadores medios de desarrollo humano, tienen un limitado impacto redistributivo de sus políticas sociales¹².

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social (pensiones) permite captar mayores complejidades. En este caso, la relación evidente es entre el impacto redistributivo, medido por el cuasi-Gini del gasto correspondiente, y el grado de formalidad laboral (cuadro 2). En general, los datos corroboran que el gasto es más redistributivo cuando el acceso es mayor, medido a través del grado de formalidad laboral. Sin embargo, existen excepciones notorias, tanto positivas como negativas. Entre las positivas sobresalen Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas universales de carácter no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado una muy limitada cobertura del régimen de pensiones dado su grado de formalidad laboral. Honduras y Colombia son los casos más destacados (Guatemala también lo es, pero la razón de ello puede ser el bajo grado de formalidad laboral). El dato del impacto redistributivo correspondiente a Argentina en 2002 se refiere solo a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto.

Las conclusiones de este análisis, así como las de la sección anterior, coinciden con lo que Korpi y Palme (1998), al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado «la paradoja de la redistribución»: que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que aplican criterios de focalización (particularmente los anglosajones). De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con sistemas más universales, esencial para obtener el respaldo de dichos sectores a los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Vale la pena señalar, por otra parte, que el efecto redistributivo estimado se refiere en su mayor parte a transferencias indirectas a los hogares equivalentes al costo de provisión de los servicios sociales que reciben del Estado. Solo en unos pocos casos se asocian a transferencias directas de ingreso (pensiones y algunos programas de asistencia social). Varios estudios recientes han resaltado que el atraso de América Latina en el desarrollo de dichas transferencias directas es una de las explicaciones más importantes de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en la región en comparación con la de los países de la OCDE (Banco Mundial, cap. 5; OCDE, cap. 1).

Conviene anotar, por último, que los datos del gráfico 3 se refieren al impacto de la política social sobre la distribución secundaria del ingreso. Un argumento adicional que conviene destacar se refiere al efecto de la política social sobre la distribución primaria del ingreso. La mejor ilustración sobre este tema la proporcionan los análisis correspondientes a los países industrializados. Dichos análisis corroboran claramente que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa (Alesina/Glaeser). La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y éstos contribuyen, a su

vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal –incluyendo, tal como lo señalan los estudios del Banco Mundial y la OCDE, sistemas elaborados de transferencias de ingresos–.

Esta asociación entre el desarrollo de los sistemas de política social y la distribución primaria del ingreso no es extraña a América Latina, pero ha tendido a debilitarse con el deterioro distributivo que experimentaron en las últimas décadas casi todos los países de la región con un grado avanzado de desarrollo humano, como parte de la tendencia que la Cepal (2006b) definió como la «convergencia hacia una mayor inequidad». De los cuatro países con un mayor impacto distributivo de la política social, los casos de Costa Rica y Uruguay tienden a corroborar todavía la asociación entre política social y mejor distribución del ingreso (y, podría agregarse, apoyo a los sistemas democráticos), pese a que el primero ha experimentado un deterioro distributivo en las últimas décadas. Argentina, en cambio, experimentó la tendencia más profunda al deterioro distributivo entre los años 70 y comienzos de la década actual y, pese a su mejoría reciente, sigue teniendo niveles de desigualdad no muy diferentes del promedio regional. Chile también experimentó un deterioro distributivo en la misma década y se encuentra desde entonces entre los países con mayores niveles de desigualdad.

Los requisitos fiscales

La restricción fundamental para una política social de corte universal es la demanda de recursos públicos. Una de las ventajas de la focalización –y quizás por ello uno de sus grandes atractivos políticos– es que requiere menos recursos. No en vano, su difusión estuvo asociada a los esfuerzos por racionalizar el gasto público. Este hecho obliga a prestarle atención a una de las debilidades fundamentales del desarrollo latinoamericano: la fragilidad de su estructura tributaria y el peso de los sistemas de carácter indirecto. El avance hacia una política social de corte universal no será posible, por lo tanto, sin un nuevo pacto fiscal, para utilizar el término acuñado por la Cepal (1998), que eleve significativamente el ingreso público y convierta la política tributaria en un instrumento progresivo.

Los trabajos de la Cepal (1998), el BM (2006, cap. 5) y la OCDE (2007, cap. 1) corroboran estas apreciaciones. El estudio de la OCDE muestra que la carga tributaria media en América Latina es apenas la mitad de la de la OCDE (17% contra 36% del PIB). Las grandes disparidades se dan en los impuestos directos (5% en América Latina contra 15% en la OCDE) y en las contribuciones a la seguridad social (3% en América Latina contra 9% en la OCDE). El BM estima a su vez que, dados los patrones internacionales de relación entre tributación y niveles de ingreso, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB, sobre todo en concepto de impuesto a la renta, especialmente a las personas

naturales. Como señalan estos estudios, la tributación indirecta no muestra, por el contrario, rezagos similares. Esto confirma que los países de la región tienen estructuras más regresivas que los países de la OCDE y que avanzar en materia de tributación directa puede contribuir a reducir las excesivas disparidades distributivas que caracterizan a la región.

En este marco, un tema controvertido son las contribuciones a la seguridad social y los impuestos para financiar otro tipo de programas públicos (como los programas de capacitación laboral) que se cobran sobre la nómina salarial. La crítica fundamental a estas contribuciones es que constituyen un impuesto al empleo que reduce, por lo tanto, la generación de trabajo formal y profundiza la informalidad laboral. Esta apreciación es, sin duda, correcta, y ha llevado a propuestas para financiar parcialmente estos beneficios con impuestos de carácter general. Sin embargo, no parece posible ni conveniente que todo el sistema de política social descansa sobre los impuestos de carácter general. Una mirada somera a los datos de la OCDE muestra, en efecto, que los países industrializados no podrían financiar los altos beneficios de la seguridad social sin los nueve puntos del PIB que se recaudan por esta vía. Pero, además de no ser financieramente viable, un sistema sustentado solo en impuestos generales eliminaría un elemento de economía política esencial: los sistemas contributivos generan un sentido de pertenencia del trabajador al Estado de Bienestar que es irremplazable e implica no solo derechos (prestaciones) sino también deberes (contribuciones).

Por este motivo, la idea de desatar el financiamiento de la política social de las contribuciones a la nómina salarial cobra fuerza en aquellos casos en los que se generan bienes públicos o externalidades importantes (programas para prevenir enfermedades transmisibles o de capacitación laboral, por ejemplo) y no existe una relación directa entre quien contribuye (o contribuye la empresa en nombre del trabajador) y quien recibe los beneficios. Pero cuando se aplica el principio de beneficio, como acontece en la seguridad social en un sentido amplio, las contribuciones atadas a la nómina son irremplazables. La clave para el avance de la protección social en un contexto en el que el empleo formal sigue siendo limitado deberá contemplar, por lo tanto, una mezcla cuidadosa de los pilares contributivo y no contributivo del sistema (Cepal 2006a), pero no la eliminación del primero.

La importancia de la tributación se corrobora, finalmente, en las tendencias del gasto público social verificadas en América Latina. En efecto, una de las tendencias más positivas de los años 90 fue el aumento significativo del gasto público social, que se elevó, en promedio, de 12,8% a 15,5% del PIB, gracias en parte a la sustitución de otros tipos de gasto. El aumento, aunque generalizado, fue más notorio en los países que se encontraban más rezagados. Sin embargo, esta tendencia fue seguida, en los últimos años, por un avance mucho más pausado, ya que en 2004-2005 dicho gasto se ubicaba en 15,9% del PIB (Cepal, 2007, cuadro II.6).

En suma, los avances en materia de política fiscal en América Latina pasan irremediablemente por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y las contribuciones a la seguridad social. Este es uno de los aspectos en los que se podrá comprobar si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas o se sitúa solo en un terreno retórico.

Conclusiones

Este ensayo argumenta que los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, con su énfasis en la focalización, deben dejar su lugar a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad. El resultado de ello será el desarrollo de servicios y prestaciones sociales que se puedan efectivamente universalizar, al tiempo que dicha universalización debe ser el principal instrumento para lograr una mayor focalización del gasto público hacia los sectores de menores ingresos.

En un esquema como el propuesto, la focalización (o, mejor, selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella. Puede cumplir tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales, adaptar los programas a las características específicas de algunos sectores y servir como puente hacia los programas universales, como ocurre con los subsidios condicionados.

Un tema adicional es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos sociales a diferentes servicios y prestaciones. Como ya he señalado, este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a discriminar entre los distintos demandantes. Una fuente especial de preocupación en tal sentido son los elevados niveles de segmentación que caracterizan los sistemas educativos, lo cual implica que los sistemas en los cuales participa una multiplicidad de actores requieren normas más estrictas orientadas a corregir estos problemas.

Por último, un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universalista de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo pacto fiscal que refuerce en particular la tributación directa. Más aún, dado el ritmo mucho más pausado de aumento del gasto público social durante la década actual, los esfuerzos por profundizar los avances de la política social serán mucho más exigentes en el futuro en términos fiscales de lo que fueron en el pasado.

Bibliografía

Alesina, Alberto y Edward L. Glaeser: *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

Banco Mundial: *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banco Mundial / Mayol Ediciones, Washington, D.C.-Bogotá, 2006.

Corporación Andina de Fomento (CAF): *Reporte de economía y desarrollo 2007/2008. Oportunidades en América Latina*, CAF, Caracas, 2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la Cepal No 47, Santiago de Chile, 1998.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal / Alfaomega, Bogotá, 2000a.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Cepal, Santiago de Chile, 2000b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006a.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2004*, Cepal, Santiago de Chile, 2006b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2005*, Cepal, Santiago de Chile, 2006c.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile: versión preliminar, noviembre de 2007.

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart: «Two Errors of Targeting», en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres, 1995, pp. 350-386.

Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. [Hay edición en español: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.]

Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar: «Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida», en Carlos G. Molina: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006, pp. 19-55.

Grynspar, Rebeca: «Universalismo básico y Estado: principios y desafíos» en Carlos G. Molina: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006, pp. 75-81.

Korpi, Walter y Joakim Palme: «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries», en *American Sociological Review* vol. 63 No 5, 10/1998, pp. 661-687.

Marshall, Thomas Humphrey: «Citizenship and Social Class» [1950] en T.H. Marshall y Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres, 1992.

Mkandawire, Thandika: «Targeting and Universalism in Poverty Reduction» en José Antonio Ocampo, K.S. Jomo y Sarbuland Khan (eds.): *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Orient Longman, Himayatnagar; Zed Books, Londres y Third World Network, Penang, 2007, pp. 305-333.

Molina, Carlos Gerardo (ed.): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006.

Ocampo, José Antonio: *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Grupo Editorial Norma / Cepal, Bogotá, 2004.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Centro de Desarrollo: *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, OCDE, París, 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*, PNUD / Grupo Mundi-Prensa, Nueva York-Madrid, 2007.

Rodrik, Dani: *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute of International Economics, Washington, D.C., 1997.

Selowsky, Marcelo: *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Banco Mundial, Nueva York, 1979.

Sen, Amartya: «The Political Economy of Targeting», en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres, 1995, pp. 11-24.

Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999. [Hay edición en español: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.]

Thalen, Ingela: «Equidad y economía global: un comentario desde Suecia», en Heraldo Muñoz (ed.): Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago de Chile, 2000.

Vélez, Carlos Eduardo: Gasto social y desigualdad: logros y extravíos, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá, 1996. Febrero de 2008 México, D.F. No 82.

Notas

1 Utilizo aquí el concepto «corporativo» como lo hacen otros autores en la literatura sobre sistemas de bienestar social, para referirme a la tendencia de esos sistemas a ofrecer prestaciones diferentes para distintos grupos de trabajadores. Cabe resaltar que este uso difiere del que tiene el concepto en la ciencia política. De esta manera, no hace alusión a la existencia o no de sistemas políticos corporativistas.

2 Esta clasificación no es necesariamente exhaustiva, pero la utilizo aquí porque permite una comparación directa con el conocido esquema conceptual de Esping-Andersen.

3 Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

4 Artículos 26.1 y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

5 Este aporte también seminal al debate surgió de un proyecto promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ver, en particular, la «Introducción» a dicha obra colectiva, escrita por el editor, así como el capítulo 1 (Filgueira et al.).

6 Véase al respecto Cepal (2007), cuadro anexo 6.

7 Los datos estimados para Colombia por la Cepal (2007, cuadro II.16), correspondientes a 2003, no difieren significativamente de los que el cuadro 1 muestra para el año 1992.

8 Aunque referido a la seguridad social en salud, el estudio de Vélez (1996) ilustra muy bien este punto. Así, si bien la cobertura de dicho sistema era ligeramente regresiva en Colombia en 1992, los subsidios netos eran altamente progresivos, con un cuasi-Gini de -0,345, de hecho no muy diferente del de la educación primaria.

9 Nótese que estos argumentos, así como los que se presentan en la sección siguiente, tienen un sentido positivo: tratan de mostrar que los criterios de universalización son netamente superiores en términos de impacto redistributivo. Existe, además, una literatura crítica sobre la focalización que señala los errores de información, las distorsiones en los incentivos y los problemas de estigmatización que caracterizan dichos sistemas. Ver, entre otros, Giovanni Cornia y Frances Stewart (1995), Thandika Mkandawire (2007) y Amartya Sen (1995).

10 Ver, por ejemplo, los estimativos de Cepal (2006c).

11 En términos estrictos, los datos correspondientes a ese país no son comparables a los de otros, porque excluyen los sistemas contributivos de salud y pensiones que maneja el sector privado y que en otros países siguen a cargo del Estado. Un corolario de ello es que los cálculos sobre el efecto redistributivo del gasto deberían contemplar en el futuro los recursos y prestaciones que manejan las entidades privadas o solidarias participantes en los sistemas de política social o, lo que es equivalente, deben ser estimados netos de todas las contribuciones de quienes acceden a los sistemas correspondientes.

12 Hemos excluido los datos referentes a Nicaragua, que muestran el efecto opuesto, porque el monto del gasto social que se incorpora en los cálculos correspondientes excede ampliamente la magnitud de gastos sociales que estima corrientemente la Cepal para dicho país.

“Presupuesto por Comunas. La exposición del Gasto Geográfico en la Ciudad Autónoma de Bs. As.”*

*Tesina elaborada por la Señora Sonia Vanesa Rolnik en el Curso de Especialización en Administración Financiera del Sector Público, 2011, que se dicta en el marco del Convenio Facultad de Ciencias Económicas (FCE) Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

1.1 Resumen Ejecutivo y marco teórico

El presente trabajo se inicia con una breve introducción sobre la descentralización política y administrativa de la Ciudad, regulada por la Constitución en su Título sexto: “Comunas”, para pasar luego directamente al análisis de la Ley Orgánica de Comunas Ley N° 2094 y la importancia de las mismas como instituciones de democracia participativa.

Seguidamente se conceptualiza y analiza el presupuesto por programas incluido tras la sanción de la Ley 70 “Sistema de gestión, administración financiera y control del Sector Público de la Ciudad”.

Asimismo, se explicitan y desarrollan los criterios de clasificación presupuestaria que se establecen anualmente por decreto del Jefe de Gobierno de la Ciudad. Finalmente, se plantea el análisis del presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto del clasificador presupuestario geográfico que utilizan las distintas reparticiones ministeriales; con la intención de mostrar que es fundamental realizar cambios en la cultura del personal administrativo y jerárquico respecto a la importancia que debiera tener, y la que actualmente tiene, la clasificación comunal del gasto ya efectuado o futuro, dependiendo de la etapa del presupuesto que se trate.

1.2 Descripción del problema

En esta tesina se desarrollarán varios temas presupuestarios. Específicamente, la clasificación presupuestaria por ubicación geográfica, del gasto público, con la cual se persigue exponer el impacto local específico que ella tiene, en cada una de las Comunas.

Existen distintos clasificadores presupuestarios del gasto. Estos constituyen herramientas informativas que agrupan los recursos y gastos según ciertos criterios. Su estructura se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales, y se definen sobre la base de las necesidades de los usuarios a fin de proporcionar información útil.

Actualmente, las Comunas son un importante instrumento de la Democracia Participativa consagrada en la Constitución de la Ciudad, ya que brindan la oportunidad para que los ciudadanos sean protagonistas en la toma de decisiones de la gestión barrial. De allí se reaviva la importancia del Presupuesto Participativo, y con él, la de la clasificación geográfica del gasto por Comunas.

Resulta importante destacar que, desde un enfoque presupuestario, una problemática actual es que, en las reparticiones ministeriales gubernamentales, no se le da la debida importancia a la programación del gasto y a los criterios de asignación geográfica del mismo, ya que los mismos requieren realizar una programación mucho mas desagregada y específica. Así, en general, dicha clasificación se realiza considerando la Comuna correspondiente a la localización geográfica del organismo que ejecuta el gasto y no a la Comuna en la que se realiza la gestión pública.

En función de lo antedicho, se pretende, al final del trabajo, poder presentar una serie de conclusiones de carácter personal respecto a la situación actual de las Comunas y su implementación a nivel gobierno y ciudadano. En función de su experiencia en la gestión, la autora del mismo entiende que no existe una suficiente conscientización del personal administrativo y jerárquico acerca de la importancia de llevar a cabo una correcta exposición presupuestaria comunal, acorde a la Comuna que sea objeto del impacto de la gestión pública.

Asimismo, se desea que esto pueda ser una contribución para la gestión de distintas áreas del Sector Público de la Ciudad.

CAPITULO II. LA DESCENTRALIZACIÓN

La **descentralización** es un mecanismo mediante el cual el Gobierno Central transfiere funciones y recursos hacia unidades de gestión política y administrativa, que posean competencia en una parte determinada del territorio de la Ciudad.

Este mecanismo es importante ya que, al permitir que el poder de decisión se distribuya tanto funcional como territorialmente, posibilita una relación más directa, próxima, ágil y transparente entre el gobierno y la ciudadanía.

Superando la concepción neoliberal que la vinculaba al “adelgazamiento” del Estado, la descentralización, enlazada a la necesidad de superar desigualdades y fortalecer la democracia, se ha ido incorporando a la agenda pública y al debate latinoamericano en las últimas décadas.

En este sentido, la descentralización de la gestión local aparece, por una parte, como un medio para revertir efectos negativos de la centralización a partir de un diseño urbano, político y económico proclive a generar situaciones más equilibradas y democráticas; y, por la otra propicia, la transformación de las estructuras municipales para lograr que se hagan cargo de las nuevas demandas que, las grandes administraciones públicas no pueden responder a causa de su rigidez y burocratización.

El ámbito local aparece, así, como propicio para generar nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo, la reconstrucción de un tejido social más solidario, el surgimiento de nuevas redes sociales para superar la marginalidad y la exclusión, y para favorecer al arribo de nuevos consensos que permitan llevar adelante distintos proyectos colectivos.

Como Ciudad precursora de la descentralización, no puede dejar de mencionarse a Montevideo que, hacia 1990, desarrolló un esquema de descentralización sostenido en la creación de dieciocho Centros Comunales Zonales a partir de la agrupación de barrios; en los que se presentan servicios municipales desconcentrados.

En nuestro país, y desde 1994, Córdoba fue una de las primeras ciudades en encarar un importante proceso de descentralización. Actualmente funcionan once Centros de Participación Comunal que descentralizan la administración y operatividad municipal y permiten gestionar trámites sin tener que desplazarse hasta las oficinas de cada repartición.

En cuanto a otras experiencias, vale la pena destacar también, el caso de Rosario, ciudad en la que la descentralización se puso en marcha en 1997, a través de la creación de un programa específico que ordenó las doce delimitaciones territoriales distintas que coexistían administrativamente. En conjunto con la Universidad Nacional de Rosario se procedió a delimitar lo que terminarían siendo los seis Distritos. Se definieron las funciones y servicios a descentralizar y coordinar con las áreas centrales,

comenzando por la creación de las Áreas de Servicios Urbanos encargadas del mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala.

2.1 Descentralización – principio constitucional

En el marco de la reforma de la Constitución Nacional que, en 1994, reconoció a la Ciudad de Buenos Aires su carácter de Ciudad Autónoma, se sancionó, dos años más tarde, la Constitución de la Ciudad. En su parte orgánica, se incluyeron un conjunto de artículos destinados a regular la descentralización política y administrativa del Gobierno bajo el Título Sexto “Comunas” (arts. 127 a 131).

Complementariamente, en la cláusula transitoria decimoséptima, la Constitución de la Ciudad estableció que la primera elección de las autoridades Comunes debía realizarse en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco, contados desde la sanción de la misma (límite octubre de 2001), y que el Poder Ejecutivo debía adoptar con carácter provisorio medidas tendientes a facilitar la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización.

En este marco, es que, hasta 1997, se crearon dieciséis Centros de Gestión y Participación, cuyo funcionamiento fue reglamentado, fundamentalmente, a partir del Decreto N° 1958-GCABA-98, que estableció su estructura y sus responsabilidades primarias.

De esta forma, desde el Poder Ejecutivo de la Ciudad se incrementaron las prestaciones que ya se desarrollaban en los anteriores Consejos Vecinales y se puso en marcha un proceso de desconcentración de servicios que llegó hasta nuestros días. Paralelamente, en la Legislatura de la Ciudad se inició un arduo camino hacia la sanción de la Ley de Comunas que exigía, conforme al artículo 127 de la Constitución local, una mayoría especial de cuarenta votos (dos tercios del total de sus integrantes). No obstante el plazo fijado para la primera elección, la posibilidad de ver aprobada la Ley se fue viendo postergada por diferentes razones de índole política, que dificultaron el arribo a los consensos necesarios, a pesar de que la mayoría de los bloques parlamentarios habían presentado diversos proyectos en ese sentido.

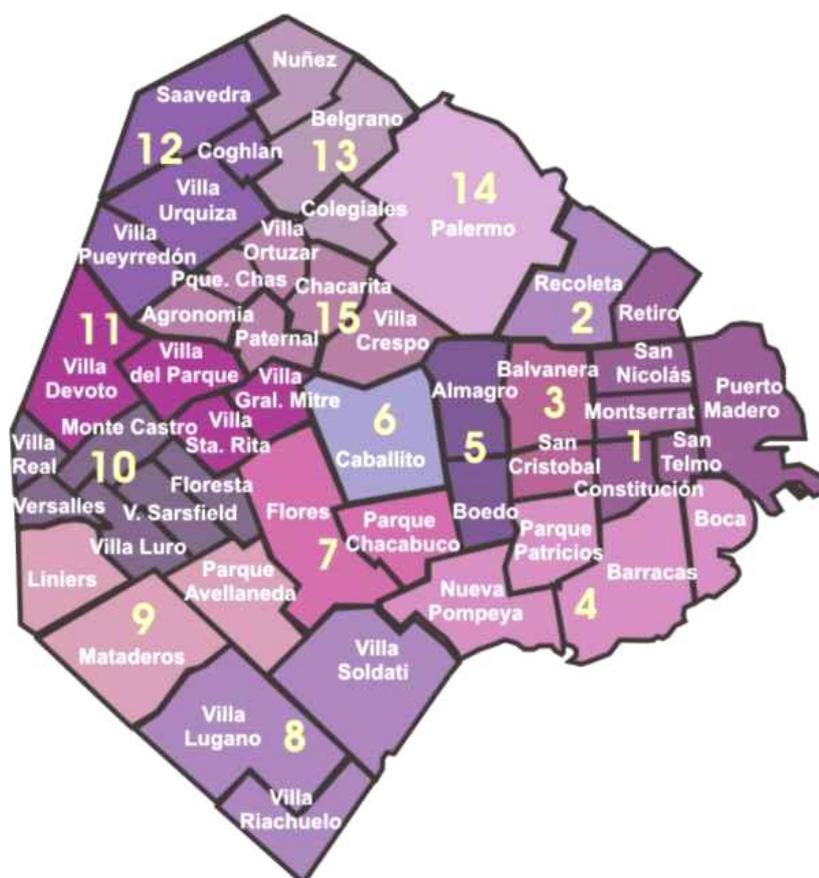
A partir de la nueva conformación de la Legislatura porteña en diciembre de 2003 (y con dos años de mora constitucional) la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana del Cuerpo Legislativo emprendió un proceso inédito de elaboración colectiva para discutir con los vecinos y vecinas de la Ciudad y con las Organizaciones no Gubernamentales, las ideas que terminarían conformando la Ley de Comunas. Así comenzó la recorrida de la Comisión por los cuarenta y siete barrios porteños, realizando reuniones abiertas a la comunidad, con el fin de debatir con los vecinos los contenidos de la Ley Orgánica de Comunas.

Recogiendo la síntesis del debate acaecido en las reuniones barriales mencionadas, finalmente, el 1° de septiembre de 2005, se aprobó aprobó la Ley de Comunas - la Ley N° 1.777.

CAPITULO III. LA LEY DE COMUNAS

3.1 La Comuna, institución de democracia participativa

Con la aprobación de la **Ley de Comunas**, en septiembre de 2005, se consagró un nuevo mapa para la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la creación de quince Comunas cuyos límites respetan las identidades barriales que, en muchos casos los Centros de Gestión y Participación (CGP) desconocían.



La Ley de Comunas tiene como fin, entre otros, promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno Central, preservando su integridad territorial (art. 3 de la Ley).

En la Ley, en su artículo 4º, se encuentran establecidos los lineamientos generales que conducen el proceso de descentralización de la gestión pública. Entre ellos se destacan:

- La ejecución descentralizada de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultural, deportes y

defensa de consumidores y usuarios, así como en otras materias que hacen a las competencias exclusivas y concurrentes de las Comunas.

- La subsidiariedad de la actuación del Gobierno Central en relación con las competencias de las Comunas. Es decir, que todo lo que puede ser resuelto en el ámbito Comunal, no debe ser abordado por el Gobierno Central.
- El planeamiento concertado y coordinado entre el Gobierno Central y las Comunas, como diseño consensuado de políticas y coordinación de acciones.
- La gestión pública participativa.

La Ley de Comunas estableció como fecha límite para completar el proceso de transición el 31 de mayo de 2007, siendo postergada por muchos años.

En octubre de 2009, a partir de un fallo del Tribunal Superior de Justicia, en una acción de amparo promovida por aquellos vecinos que persistieron en la lucha por profundizar la democracia participativa consagrada en la Constitución, la Legislatura sancionó la Ley N°3.233. En ella se estableció que, el 5 de junio de 2011, sería la fecha en la cual los ciudadanos de la Ciudad elegirían a quienes los representarían, a partir del 10 de diciembre de 2011, en las quince Juntas Comunales.

Las Comunas se organizan como una institución de Democracia Participativa. Están integradas por una Junta Comunal-Gobierno representativo y un Consejo Consultivo Comunal-Órgano de participación directa ciudadana para la propuesta y el control. La Junta Comunal, está compuesta por siete miembros, elegidos en forma directa cada cuatro años, por el régimen de representación proporcional, considerándose a cada Comuna un distrito único. Dicha Junta tiene el atributo de presentar proyectos de Ley a la Legislatura y proyectos de Decretos al Jefe de Gobierno

El Consejo Consultivo Comunal se conforma con todos los vecinos y organizaciones de la Comuna que tengan voluntad de participar en los asuntos públicos de los barrios que la componen. Asimismo, elabora sus propias normas de funcionamiento, debiendo garantizar en ellas, la inclusión de todos los vecinos que deseen trabajar por la Comuna, ya sea en forma individual, o como miembros de organizaciones no gubernamentales, entidades vecinales, partidos políticos, redes u otras formas de organización.

Sus funciones son:

- Canalizar y organizar las demandas vecinales.
- Elaborar participativamente la propuesta del Plan y Presupuesto Anual de la Comuna.
- Asegurar que los vecinos estén informados sobre la gestión pública.
- Controlar que la gestión de la Junta se ajuste al Plan y Presupuesto Anual.

Esquema de Poder en la Comuna



3.2 Relación “poder Comunal-poder Central”

3.2.1 Transferencia de competencias

La Ley de Comunas en sus disposiciones transitorias incluyó, también, los lineamientos básicos de un proceso de transición, a cargo del Poder Ejecutivo, destinado a readecuar la realidad de los Centro de Gestión y Participación a los nuevos desafíos planteados por la Ley.

A tal fin, se hizo necesario iniciar un proceso gradual de transferencias de competencias exclusivas y concurrentes de la unidad central a las unidades descentralizadas, pasando de la desconcentración a la descentralización.

Las **competencias exclusivas**, son aquellas funciones que las Comunas tienen enteramente a su cargo, sin intervención del Gobierno Central, tales como, la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente. Por ejemplo: el asfaltado de una calle debería ser presupuestado, licitado, contratado y ejecutado desde la propia Comuna, de acuerdo a las prioridades barriales.

Lo mismo se aplica a la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes. Por ejemplo: la poda de arbolado urbano en la actualidad es competencia de la Dirección de Espacios Verdes. En el sistema de Comunas, cada Comuna tendrá su cuadrilla de espacios verdes que harán el desramado de acuerdo a las prioridades locales.

Sumado a lo mencionado, se establece como competencia exclusiva la elaboración participativa por Comuna de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio.

Por otro lado, las **competencias concurrentes**, son aquellas funciones que las Comunas tienen a su cargo en forma compartida con el Gobierno Central, es decir que se repartirán las responsabilidades entre ambas partes, tales como, la participación en la planificación, prestación y control de los servicios que brinda el Gobierno de la Ciudad. Ejemplo de ello es la participación en “políticas especiales”, lo que supone que las Comunas intervengan en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medio ambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios, comunicación, economía, finanzas y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología, y turismo.

Respecto a la fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y otras materias a convenir, cada Comuna podrá contar con un equipo de inspectores para controlar las habilitaciones y condiciones de seguridad de, por ejemplo, los locales bailables.

Con el fin de favorecer la relación de las Comunas con el poder ejecutivo Central se crea un Consejo de Coordinación Intercomunal. El mismo, será presidido por el Jefe de Gobierno o un funcionario con rango de Ministro que éste designe, y todos los presidentes de las quince Juntas Comunales

3.2.2 Exposición en el presupuesto

Cada Comuna elabora el presupuesto propio.

En principio la elaboración participativa del Anteproyecto de presupuesto de cada Comuna se organiza a escala barrial a través del Consejo Consultivo Comunal. Luego, la Junta Comunal será la encargada de la aprobación del Anteproyecto de presupuesto de cada Comuna. De esta manera, los Anteproyectos de presupuesto de todas las Comunas se incorporan al Proyecto de Presupuesto Anual de la Ciudad que luego será tratado en la Legislatura de la Ciudad, la cual sancionará la Ley de Presupuesto Anual de la Ciudad.

En la cláusula transitoria tercera de la Ley de Comunas, se ha establecido un tope presupuestario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, al establecer que en los primeros dos ejercicios anuales contados desde la asunción de las primeras autoridades Comunales, tanto los anteproyectos de presupuestos Comunales en su conjunto, como el presupuesto total asignado a las Comunas, no pueden superar el cinco por ciento (5%) del total correspondiente al presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Ciudad para cada

uno de dichos años. Concluido el período de transición estipulado precedentemente, que no puede ser prorrogado, se está a lo que sobre el punto dispongan las leyes de presupuesto que fueran pertinentes.

Con relación a la distribución del presupuesto entre las Comunas, las partidas que el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad les asigna, se distribuyen entre ellas teniendo en cuenta pautas de equidad. A tales efectos el Consejo de Coordinación Intercomunal elabora una matriz presupuestaria basada en indicadores sociales, culturales, económicos, ambientales, demográficos y urbanísticos, que permita generar criterios de distribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre los distintos barrios y zonas de la Ciudad. Se establece que no pueden efectuarse transferencias de partidas entre Comunas sin autorización legislativa (art. 17 Ley de Comunas)

CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

4.1 Los ciudadanos deciden

El **Presupuesto Participativo** es un mecanismo de democracia participativa, voluntaria y universal, en la gestión estatal para generar procesos e instancias de intervención de la ciudadanía en la fijación de prioridades presupuestarias. Es un proceso, que sirve para el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones.

Esta herramienta se implementó en el marco de una grave crisis de representatividad de las instituciones democráticas y de una honda recesión económica que impactó en el tejido social de la Ciudad y limitó los recursos de la gestión local.

Esta práctica de gestión se convirtió en una vía para reestablecer la relación entre el Estado y la sociedad civil y generar cambios en las prioridades de la administración, al incorporar instancias de participación ciudadana para deliberar sobre las necesidades y demandas comunitarias. Hoy se constituye en una expresión reconocida por los organismos internacionales, implementada en más de 400 ciudades del mundo.

Si bien, después del año 1996 se implementaron en la Ciudad de Buenos Aires mecanismos de democracia semidirecta en diferentes modalidades y áreas, sin embargo, todos ellos, por su naturaleza, tuvieron un alcance más o menos acotado tanto en el ámbito gubernamental como a escala de la comunidad.

Por otra parte, durante varios años, organizaciones sociales y sindicales de distinto tipo hicieron un trabajo de difusión y concientización sobre la necesidad del Presupuesto Participativo. Por su trayectoria estas organizaciones conformaron oportunamente, en el lanzamiento del mismo en el año 2002, el Consejo Asesor y hoy forman parte del Consejo del Presupuesto Participativo.

En el transcurso del año 2002, el Gobierno de la Ciudad puso en marcha su primera experiencia de Presupuesto Participativo, contemplado en el Art. 52 de la Constitución de la Ciudad y en la Ley 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público.

En el año 2006, se definió la constitución de un Comité Cogestivo del Presupuesto Participativo, con el objeto de trabajar fuertemente por la rejerarquización del Presupuesto Participativo en la Ciudad, readecuándolo a la Ley de Comunas.

Con el resultado del trabajo del Comité Cogestivo del Presupuesto Participativo, se llegó a un número de prioridades válidas para someter a votación, las que fueron reasignadas por jurisdicción responsable de su ejecución, de acuerdo a la Ley de Ministerios y a la nueva estructura del Gobierno de la Ciudad vigente.

A la vez, se sumó al mencionado trabajo, una reasignación de las prioridades del año 2006 para ser controladas en la nueva estructura administrativa de la Ciudad. Esto

concluyó con una reformulación del proceso que, a partir de febrero de 2007, paso a ser desarrollado como el Nuevo Presupuesto Participativo del año 2008.

4.2 La deliberación, las decisiones y la interacción pública

Pueden participar del ciclo del Presupuesto Participativo los vecinos y vecinas mayores de dieciocho años con domicilio correspondiente a cualquiera de los quince Comuna o quienes desarrollen su actividad principal comercial, o lleven a cabo acciones comunitarias, lo cual deberá ser documentado. Pueden hacerlo también las Entidades vecinales no gubernamentales, redes y toda otra forma de organización con actuación en el área barrial. Los citados precedentemente podrán incorporarse a las distintas instancias en cualquier momento del proceso, previo registro en los padrones correspondientes.

El ciclo de debate y elaboración del Presupuesto Participativo tiene una duración total de cinco meses, debiendo finalizar durante el mes de agosto como fecha límite. El proceso en el cual se desarrolla el mencionado Presupuesto comprende las siguientes instancias participativas:

- **Foro Promotor:** se realiza una única reunión en cada Comuna para dar inicio al ciclo del Presupuesto Participativo. La misma será abierta a todos los vecinos y vecinas con domicilio en la Comuna que le corresponda y será convocada por el Director General y el Coordinador de Presupuesto Participativo de cada Comuna. Los objetivos del Foro son definir el cronograma de celebración de las Asambleas Barriales y definir el plan de difusión de dichas asambleas.
- **Asambleas Barriales:** en cada barrio se deberán celebrar al menos cuatro Asambleas. Estas Asambleas serán coordinadas por el Coordinador del Presupuesto Participativo de cada Comuna. Este es el encargado de llevar adelante el debate y la elaboración de los proyectos y de otras instancias de participación. El mismo es designado por la Subsecretaría de Atención Ciudadana.

La Primera Asamblea tiene como objetivo informar sobre el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo, expresar las necesidades y los problemas barriales y explicar a los asistentes la modalidad de trabajo. La misma consiste en reuniones donde se trabaja en talleres temáticos simultáneos con la asistencia de facilitadores designados por el Coordinador del Comuna. El rol de los coordinadores como facilitadores, es ordenar el uso de la palabra, promover el debate entre los participantes y explicar los alcances, posibilidades y funcionamiento del Presupuesto Participativo. Los talleres se dividen en: Proyectos Sociales (cultura, salud, educación, deportes, derechos

humanos, producción y empleo) y Proyectos Urbanos (espacio público, medio ambiente y desarrollo urbano).

En la Segunda Asamblea se trabaja en los talleres temáticos y se eligen a los delegados por cada taller temático entre los vecinos participantes de cada uno de los talleres. Los mismos no pueden ser funcionarios del gobierno. Serán elegidos por mayoría simple, un delegado temático titular y dos delegados temáticos suplentes. De esta forma quedarán dos delegados temáticos titulares y cuatro delegados temáticos suplentes por cada barrio. Los proyectos serán formulados por escrito.

Entre la segunda y la tercera Asamblea, los delegados temáticos, el Coordinador del Presupuesto Participativo de cada Comuna y el Coordinador General del Presupuesto Participativo realizan una ronda de consultas con los funcionarios correspondientes a cada área sobre la viabilidad jurídica, técnica y financiera de los proyectos elaborados. Durante el transcurso de la Tercera Asamblea se continúa con el trabajo en talleres sobre la elaboración de los proyectos ejecutables.

Durante la Cuarta Asamblea se realiza una puesta en común entre talleres sociales y urbanos. En esta instancia, se podrán postular los delegados temáticos a candidatos a consejeros barriales. Se elige un consejero titular y uno suplente por cada barrio. Se crea un Consejo Comunal del Presupuesto Participativo por cada Comuna. Está formado por un Consejero titular y uno suplente por cada barrio que componga al Comuna. Los mismos son asistidos por el Coordinador de Presupuesto Participativo del Comuna. Una vez finalizada la última Asamblea, se reúne el Consejo de cada Comuna y elabora el listado de proyectos junto con una síntesis de cada uno para su exhibición en la página web, carteleras de los Comuna, Instituciones u otros medios de comunicación. Durante una semana, los porteños se interiorizan de los proyectos de su barrio. Concluido el período de exhibición, cada vecino, durante una semana, podrá votar sólo un proyecto de manera tal de fijar prioridades. Concluido el escrutinio se informan los resultados. Los dos proyectos más votados de cada barrio serán incorporados en el anteproyecto de presupuesto que cada Ministerio eleva a la Legislatura.

En el año 2010, el Presupuesto Participativo permitió a los porteños, seleccionar sus prioridades y elaborar propuestas que serían incluidas en el próximo ejercicio presupuestario de la Ciudad. Casi seis mil porteños votaron las prioridades de su barrio en la encuesta a través de la web, telefónicamente en el 147 y personalmente los Centros de Gestión y Participación Comunales.

De las totalidad de las iniciativas ganadoras, 24% fueron de instalaciones de semáforos – 11% bacheos y reparación de veredas – 16% mejoras en la señalización vial y nomenclaturas – 7% luminarias – 11% rampas y estacionamientos – 7% instalaciones de juegos en jardines maternas - 4% seguridad, mayor presencia de la metropolitana – 2% ampliación de bocas desagüe – 2% instalación de carteles en hospitales – 4% mejoramientos en plazas – 2% desarrollo del circuito turístico en San Telmo – 2% poda

de árboles – 2% control de impacto ambiental – 2% medidas a tomar con animales abandonados en Palermo - 2% contenedores de residuos.

Esta herramienta, que lleva a cabo La Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana del GCBA, a cargo del Sr. Eduardo A. Macchiavelli, permite democratizar las decisiones sobre los recursos públicos y garantizar una mayor equidad en su asignación.

Cabe destacar que a diferencia de lo que ocurre en el ciclo presupuestario tradicional, elaborado unilateralmente por el Poder Ejecutivo, en el Presupuesto Participativo se somete a la decisión de la población el diagnóstico de las necesidades, su cuantificación, la elaboración de proyectos destinados a satisfacerlas, la determinación de cuáles son prioritarios, las acciones a desarrollar, el seguimiento de su ejecución y la evaluación de los resultados.

CAPITULO V. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

5.1 Definición del Presupuesto por Programas

En principio es importante establecer un concepto claro de lo que se entiende por **presupuesto por programas**. La División Fiscal de las Naciones Unidas ha sugerido que un presupuesto por programas es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir.

El Manual de presupuesto por programas preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas sostiene, complementando el concepto anterior, que el presupuesto por programas se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo.

Como puede observarse en los párrafos precedentes, el presupuesto por programas clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos. Naturalmente, los programas están a cargo de las dependencias administrativas del gobierno, las que pasan a ser unidades ejecutoras de programas. El presupuesto por programas obliga al funcionario administrativo a formular un programa de su acción, y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo. Estos programas de acción son propuestos por el Poder Ejecutivo a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (como se ha expuesto en el punto 2.6 “Proceso de Formulación del presupuesto”) y, cuando éste les da su aprobación, se formula un verdadero contrato en virtud del cual el Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volumen de servicios.

El objetivo central de la técnica del presupuesto por programas es mejorar la programación y ejecución del proceso de producción del sector público y fundamentalmente, lograr la asignación eficiente de los recursos reales y financieros a fin de obtener determinados niveles de cantidad y calidad de bienes y servicios producidos.

En el mismo sentido, dicho sistema presupuestal ha sido introducido en los países más avanzados como una forma de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, y de mejorar la selección de las actividades gubernamentales. En América Latina, el sistema de presupuesto por programas está destinado a reflejar los objetivos de largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones

públicas, y debe presentarse de manera tal que refleje las actividades, programas y proyectos del gobierno. Conceptos parecidos se establecen en las Leyes Orgánicas de Presupuestos de Colombia, Brasil, Perú y Paraguay.

5.2 Diferencias entre el presupuesto por programas y el presupuesto tradicional

Los presupuestos tradicionales se fueron desarrollando a la luz de un principio cardinal: la necesidad de que las erogaciones públicas que debe realizar el Poder Ejecutivo, fueran previamente autorizadas por los representantes del pueblo, esto es, por el Poder Legislativo. Por ello, el concepto de autorización está en la esencia del presupuesto tradicional. Esta filosofía determinó la creación de los grandes principios presupuestarios que ya se han examinado. Todos ellos tienen por finalidad delimitar las facultades del Ejecutivo y facilitar su control por el Legislativo.

De acuerdo a la concepción del presupuesto tradicional, la responsabilidad de los funcionarios a cargo de su ejecución es estrictamente formal. Los ejecutivos públicos tienen la misión de prestar ciertos servicios públicos, realizar determinadas obras públicas, adquirir bienes especificados y controlar que todo se efectúe de acuerdo a la ley. Esta concepción todavía prevalece en vastos círculos de la opinión pública, pero su transformación en una filosofía más moderna se está operando rápidamente.

El cambio de la mentalidad presupuestaria tiene su mejor expresión en el denominado “presupuesto por programas”. Dicha técnica propone que el documento presupuestario, así como establece autorizaciones para gastar, también fije las metas que se pretende lograr con dichos gastos, y para el cumplimiento de las metas aprobadas, atribuye responsabilidades específicas localizadas en unidades administrativas o en funciones determinadas.

Así concebido, el presupuesto por programas constituye un plan anual no sólo de ingresos y egresos, sino de actividades gubernamentales. Por ello, muy bien se ha dicho que en tanto el presupuesto tradicional indica lo que un gobierno puede gastar, un presupuesto por programas indica lo que el gobierno se obliga a hacer.

El concepto de la cuantificación es también de la esencia del presupuesto por programas. Esto significa que las metas que propone lograr el presupuesto deben expresarse en alguna forma que permita su medición. Muchas actividades gubernamentales son fácilmente susceptibles de cuantificación; lo que ocurre por ejemplo, con todas las adquisiciones de bienes; las obras públicas que pueden medirse en metros cuadrados, cúbicos o lineales según se trata, por ejemplo, de edificios, diques o líneas eléctricas; con numerosos servicios públicos que también pueden medirse de una u otra manera (cantidad de aulas construidas, camas, hospitalarias habilitadas o mantenidas, alumnos educados o focos de alumbrado público, etc.). Pero existen también numerosas actividades públicas que, o bien no pueden cuantificarse o

esto último no es representativo del esfuerzo realizado ni de los beneficios derivados. Así, por ejemplo la cantidad de expedientes diligenciados, las entrevistas o conferencias realizadas, los proyectos elaborados y otras muchas formas de actividad gubernativa resultan irrelevantes para ser cuantificadas.

5.3 Ventajas del presupuesto por programas

Las ventajas de un presupuesto por programas han sido resumidas por diversos autores, según sus experiencias propias.

Por ejemplo, para John A. Donaho la decisión de adoptar presupuesto por resultados se hizo teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

- Mejor planeación del trabajo.
- Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
- Determinación de responsabilidades.
- Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas.
- Mejor comprensión por parte del Ejecutivo y del Legislativo, del contenido del presupuesto.
- Identificación de las funciones duplicadas.
- Mejor control de la ejecución del programa.

Desde otro punto de vista, otros autores han sintetizado las ventajas del presupuesto por programas en la forma siguiente:

- Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlos sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre la actividad que implica cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decidir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de ellos.
- El sistema de presupuesto por programa acumula sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes.
- Al formular el presupuesto en forma descentralizada se crean las bases y la organización necesarias para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre.

- Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares, y la determinación del grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ello.

Asimismo, dentro de las posibilidades que derivan de la instrumentación del presupuesto por programas, está la posibilidad de monitorear el ritmo de las erogaciones y de los ingresos al nivel de las categorías programáticas, según se segmenten temporalmente distintas etapas para la asignación de gastos. Finalmente, se pretende evaluar la ejecución física y financiera del presupuesto. Esta última etapa será eminentemente una fase de retroalimentación, ya que el análisis de lo acontecido en el ejercicio anterior será de suma utilidad cuando se presupuesten los ejercicios subsiguientes.

En lo referente a los aspectos de conducción, se señala que el presupuesto por programas constituye un método que facilita la toma de decisiones del gobierno, ya que admite definir claramente los objetivos, que aparecen plasmados en el documento, a la vez que permite la evaluación del grado de cumplimiento de los mismos por parte de los responsables, y el control de la acción de gobierno.

5.4 Implementación de un sistema de presupuesto por programas

Se reseña a continuación la evolución, dificultades y perspectivas de la aplicación de la técnica de presupuesto por programas en nuestro país, de acuerdo a las ideas expuestas en el documento presentado en el VII Seminario, por la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

La concepción central al respecto expresa que se pretende que el presupuesto deje de ser un elenco de gastos por jurisdicciones, para convertirse en un verdadero instrumento de política por el que se autorizan erogaciones para la satisfacción de demandas expresadas en funciones. Los intentos en este sentido comienzan a partir de 1963, cuando se crea la Oficina Nacional de Presupuesto, con lo cual se pone en marcha un proceso paulatino de modernización en la elaboración y ejecución presupuestaria. El año 1967 marca un punto importante ya que se incorpora la clasificación económica del gasto, que dio fin a la tradicional clasificación que se realizaba por el objeto del mismo y de acuerdo a las instituciones. La clasificación por funciones se incorpora en 1969, año en el cual se dan instrucciones para una apertura optativa por programas, la cual, en realidad, no tuvo aplicación práctica hasta 1970 y 1971 en que se tornó obligatoria. Sin embargo, recién en el ejercicio 1972 la distribución de créditos se realizó por programas y no por unidades de organización, oportunidad en la cual, además, el Gobierno local adhirió

paralelamente a la implementación de la mencionada técnica, la cual se profundizó al sancionarse la Ley Nº 70.

El establecimiento de un sistema de presupuesto por programas exige algunos cambios en la organización presupuestaria del gobierno. Por consiguiente, supone una transformación progresiva de la organización financiera, que comienza por las oficinas encargadas de la formulación del presupuesto, continúa con los procedimientos de ejecución, y termina con las prácticas de control.

Por otra parte, la aplicación de la técnica requiere lograr un cambio de actitud mental en los niveles de gestión medios e inferiores, en los cuales se tropezó con una resistencia a la modificación y/o sustitución de las pautas aplicadas durante largo tiempo. Esta resistencia se funda tanto en la falta de capacitación técnica, como en el temor que genera el hallarse frente a la existencia de una programación más detallada (tanto de acción como de responsables y resultados) que provee evidencia de la eficiencia con que se cumplen las funciones, así como también el sentimiento de pérdida de competencia y cercenamiento de la libertad de acción.

En el aspecto organizativo, las dificultades se centraron básicamente tanto en la carencia de dependencias específicas para presupuesto dentro de los organismos, como en la falta de coordinación existente entre las distintas unidades, a partir de lo cual se producía la duplicación de tareas, por ser la comunicación entre un organismo y la instancia superior poco fluida.

Las principales dificultades de carácter técnico, que menciona el citado documento, pueden sintetizarse en los puntos que se detallan a continuación:

- Carencia de programas con objetivos claramente especificados.
- Dificultad en la elección de unidades apropiadas de medida.
- Falencias en los sistemas de información de los organismos.
- Rigideces creadas por la existencia de gastos de carácter permanente e impuestos con afectación específica.
- Necesidad de adaptar la técnica al enfoque institucional en lugar de derivarlo sectorialmente.
- Inclusión exclusivamente del gasto de la Administración, lo cual implica excluir un monto significativo del mismo.
- Una planificación plurianual continua y eficiente es señalada como necesidad importante para una aplicación integral. Sin embargo, a juicio de los autores, lo realizado hasta el momento facilitará la tarea de los técnicos en el momento en que se encare la misma.

Las restricciones financieras y el proceso inflacionario fueron los dos últimos aspectos analizados en relación a la aplicación del presupuesto programático.

De acuerdo al mencionado documento las perspectivas y fallas en la aplicación de la programación presupuestaria en el país se pueden sintetizar en los problemas originados por falta de información básica en algunos servicios que dificultaron la utilización del sistema, quedando reducido a una forma de imputar los gastos y no como un instrumento que defina en forma coherente las acciones a seguir. Frente a esta situación, el presupuesto por programas, si bien presenta un avance desde el punto de vista de asignación de recursos, es probable que analizando el cumplimiento del objetivo, se llegue a la conclusión que se ha obtenido sin el grado de eficiencia que es deseable esperar. Debe lograrse una mayor coordinación y colaboración entre las áreas que planifican, que administran y controlan con las que ejecutan, ya que se advierte un divorcio importante entre las mismas.

Finalmente se menciona que queda, como tarea para desarrollar, la implementación de los mecanismos de evaluación y control del grado de ejecución de los programas; o sea, determinar si sólo han sido una lista de objetivos a cumplir o, en definitiva, si se han logrado los resultados esperados. Esto implica que las decisiones no se tomen basadas únicamente en aspectos financieros sino en las ventajas para el análisis y control de la acción a cumplir que brinda el sistema de presupuesto por programas.

5.5 Presupuesto por programas orientado a resultados

El **presupuesto por resultados** es una técnica presupuestaria que se ha venido desarrollando en los últimos años, y que busca fortalecer la técnica del presupuesto por programas orientándola hacia resultados.

Una de las características centrales del presupuesto por programas que esta técnica recoge es la de expresar claramente las relaciones insumo-producto, a la vez que la definición de políticas sea el marco para definir la producción pública; asimismo, enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas

Este nuevo modelo recoge las ideas originales de:

- la técnica del presupuesto por programas: vincular la prestación de servicios con los respectivos insumos que se requieren;
- la reforma de la administración financiera: relacionar el proceso de administración de los recursos reales con los sistemas de registro e información, y posibilitar que estos últimos midan en forma sistemática y fidedigna la gestión económico-financiera pública;
- una nueva visión de planificación estratégica pública con características totalmente diferenciadas de la planificación normativa de los años 60'.

Estas ideas originales se enmarcan en profundos procesos de reforma administrativa basados en la simplificación de trámites administrativos y la aplicación efectiva del concepto de centralización normativa y descentralización operativa.

En forma esquemática, Makón ha señalado que la gestión y rendición de cuentas por resultados es un nuevo modelo de gerencia pública que tiene las siguientes características básicas:

- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Dichas decisiones deben ser adoptadas y estar basadas en un sistema de planificación.
- La toma de decisiones debe llevarse a cabo en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas, e implica flexibilizar el uso de los recursos sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

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

5.5.1 Las ventajas de su implementación

El proceso de implementación del presupuesto por resultados implica:

- El desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas.
- La instrumentación de cambios metodológicos sustanciales en los procesos de formulación del presupuesto, que permitan lograr una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica y los respectivos resultados a alcanzarse, con los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren. Esto hará posible que el presupuesto se transforme en una efectiva herramienta de programación y gestión.
- La optimización y descentralización de los procesos administrativos, a efectos de posibilitar que se gestione de la manera más adecuada el personal; se programe apropiadamente las compras y contrataciones; se decida la magnitud, composición y oportunidad del gasto; así como también, que se

disponga de información sobre la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.

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

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

CAPITULO VI. LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

6.1 Concepto

Los **clasificadores presupuestarios** constituyen herramientas informativas que agrupan los recursos y gastos según ciertos criterios. Su estructura se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales, y se define sobre la base de las necesidades de los usuarios y de proporcionar información útil.

Por cuanto organizan y presentan todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, dichos clasificadores conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del Gobierno y de los macro sistemas de cuentas con los que está relacionado el sector público, tales como las Cuentas Nacionales y las Estadísticas de las Finanzas Públicas; y posibilitan el análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el sector público.

Los servicios públicos proporcionados por los municipios son diversos y pueden estar orientados a satisfacer múltiples objetivos y metas.

Los contribuyentes son proveedores involuntarios de recursos. No pueden decidir si pagan o no los impuestos, y el pagarlos no necesariamente implica que el contribuyente tenga derecho a un servicio o beneficio en particular. Por lo general, los funcionarios municipales utilizan recursos de una diversidad de fuentes para pagar por una variedad de bienes y servicios. En consecuencia, excepto por alguna actividad de tipo comercial que realice un municipio, no existe una relación de intercambio entre los recursos recibidos y los servicios prestados, lo que constituye una característica importante de la actividad pública que debe ser considerada en el momento de plantear el diseño de instrumentos informativos como los clasificadores presupuestarios.

Los clasificadores presupuestarios son utilizados tanto para la formulación como para la ejecución y el análisis y seguimiento de la gestión económica y financiera municipal. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión que son a saber: los distritos municipales, y su mayor agregación, en los máximos niveles políticos de decisión de la gestión municipal.

El requisito esencial para que una transacción realizada por una institución pública sea registrada una sola vez y sea posible la obtención de todas las salidas de información que se requieran, es que se definan en forma clara y precisa las interrelaciones entre los clasificadores del sistema de información. Si bien cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado, es indispensable que en su diseño se consideren las necesarias interrelaciones que existen entre todos ellos; de esta manera, los clasificadores presupuestarios se constituyen en la base fundamental para instrumentar un Sistema Integrado de Información Financiera del Gobierno Local, ya

que a partir de su diseño se estructuran el resto de clasificaciones con las características que asume cada uno de ellos.

6.2 Finalidad

El objetivo básico de las clasificaciones presupuestarias radica en facilitar la adopción de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario. Dentro de sus múltiples utilidades pueden mencionarse las siguientes:

- Facilitan la determinación del volumen y composición de los gastos en función de los recursos proyectados, de las necesidades de la sociedad y del impacto en otros sectores de la economía.
- Posibilitan la proyección de variables macroeconómicas fundamentales para el diseño de la política económica y la política presupuestaria. En estas circunstancias, las clasificaciones presupuestarias permiten valorar el grado de participación del gobierno en el desarrollo económico y social, y medir las metas y políticas gubernamentales.
- Permiten la valoración de los resultados económico y financiero y el análisis de sus consecuencias.
- Facilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma. En tal sentido, las cuentas generan elementos de análisis tales como la participación de los recursos y gastos públicos en el PBI local y nacional; el nivel de empleo del sector público; y el grado de endeudamiento, tributación, concesión de préstamos, etc.
- Hacen posible la ejecución financiera del presupuesto. Para ello las clasificaciones coadyuvan a la generación de información económico-financiera, requerida para la adopción de decisiones administrativas.

6.3 Aspectos Operacionales

En términos operacionales, las clasificaciones presupuestarias presentan las siguientes características:

6.3.1 Cobertura

Se tiene en cuenta como estructura básica de organización pública, la que establece la Ley N°70, de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad. Esta Ley, en función del mandato constitucional, resulta de aplicación a todo el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, integrado por la Administración Central (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), las Comunas, los Organismos Descentralizados, las Entidades Autárquicas, los Organismos de la Seguridad Social, las Empresas y Sociedades del Estado y toda otra Organización Empresarial o Ente que, aún perteneciendo al Sector Público Gubernamental no Financiero, no revista el carácter de Empresa o Sociedad del Estado y no consolide en el presupuesto de la Administración Pública no Financiera de la Ciudad. Incluye también al Sector Público Gubernamental Financiero, integrado por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, constitucionalmente definido como banco oficial de la Ciudad.

6.3.2 Frecuencia de actualización

La frecuencia de modificación de los clasificadores no tiene un patrón definido. Por regla general su mantenimiento debe estar en función de las distintas situaciones que se presenten. La frecuencia de actualización debe ser necesariamente flexible, con el objeto de permitir la adecuación de los clasificadores a las exigencias del momento.

6.3.3 Interrelación con otros sistemas de información

Existe una estrecha relación entre el sistema presupuestario y otros sistemas administrativos. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas de su contexto. Para la preparación de las clasificaciones se considera el carácter interdependiente de los sistemas administrativos, a los efectos de determinar una adecuada compatibilidad de las metodologías, normas y procedimientos que son necesarios en el desarrollo de un sistema de información de la gestión pública.

Aparte de esto, se debe tomar en cuenta que la información que produce el sistema de cuentas se diferencia de otros sistemas de información. Así, se pueden distinguir:

- las cuentas del gobierno que llevan las unidades operativas (administración central, organismos descentralizados, etc.) para fines de administración presupuestaria y responsabilidad legal,
- las Cuentas Nacionales, en que los datos se estructuran en forma común para todos los sectores, a fin de medir y agregar la producción, el ingreso, el consumo, la acumulación de capital y el financiamiento y,

- las Estadísticas de las Finanzas Públicas, que resumen las distintas transacciones del gobierno para orientarlas fundamentalmente a la medición del impacto monetario de las medidas económicas.

Cada uno de los sistemas de información mencionados, si bien responden a necesidades distintas e importantes en sí mismas, se encuentran interrelacionados. En tal sentido las clasificaciones deben facilitar su acoplamiento modular, ya que las cuentas presupuestarias sirven para las transacciones que realizan las unidades administrativas y éstas a su vez proporcionan insumos necesarios para compilar las Cuentas Nacionales y las Estadísticas de las Finanzas Públicas. Para tal efecto, en su diseño se han tenido en cuenta los criterios establecidos en la actualización 2008 del Sistema de Cuentas Nacionales a cargo de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

6.3.4 Periodo de referencia

Las cuentas que se organizan y se expresan en las clasificaciones pueden ser utilizadas para distintos fines y para cubrir períodos determinados. Por ejemplo, en la formulación de la política presupuestaria las cuentas se ordenan de manera tal que sirvan de base para las decisiones que se deben adoptar al nivel de los programas y proyectos, así como de los diferentes cambios recomendados. En estos casos las cuentas se organizan de manera anterior a la sucesión de hechos, es decir, se proyectan los acontecimientos sobre la base de un determinado ejercicio financiero, pudiendo utilizar datos mensuales, trimestrales o semestrales. Cuando los datos se organizan sobre la base de la información que proviene de la ejecución presupuestaria, se dice que su elaboración es ulterior a las acciones realizadas por las instituciones públicas, en cuyo caso brindan elementos de análisis importantes para evaluar las metas y políticas gubernamentales.

6.4 Clasificación Geográfica

6.4.1 Concepto

El **clasificador geográfico** ordena, agrupa y presenta las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones del sector público, tomando como unidad básica de clasificación la división territorial de la Ciudad. Mediante esta clasificación se definen las partidas presupuestarias desde el punto de vista de “DONDE SE GASTA”.

6.4.2 Finalidad

La clasificación geográfica permite identificar hacia dónde se destinan los bienes y servicios que se producen, así como el origen de los insumos o recursos reales que se utilizan. Desde el punto de vista presupuestario permite ubicar geográficamente la unidad responsable de la ejecución de los procesos productivos. Son objetivos importantes de este clasificador:

- Evidenciar el grado de centralización o descentralización con que realizan las acciones las distintas dependencias del Sector Público, y hacer más racional la distribución del gasto público.
- Brindar información que permite lograr una coordinación efectiva entre instituciones que desarrollan acciones en cada uno de los ámbitos geográficos.
- Suministrar información que sirve de base para la formulación de planes de desarrollo integral y para la contabilización de los esquemas presupuestarios consolidados.
- Posibilitar la conformación de estadísticas por Comuna.
- Ofrecer, a un nivel macro, información básica para el establecimiento de relaciones fiscales entre los distintos Estados (Nacional, Provincial y Municipal).

6.4.3 Aspectos Metodológicos

El diseño del clasificador geográfico permite el registro de la información de acuerdo con la localización geográfica. Para alcanzar el propósito mencionado se ha adoptado un esquema de presentación que clasifica las transacciones locales en función del destino geográfico previsto en el presupuesto.

Existen, básicamente, tres criterios para clasificar geográficamente el gasto:

- Lugar de destino de los bienes y servicios que se producen
- Lugar de origen de los insumos o recursos reales que se utilizan
- Ubicación de la Unidad Ejecutora responsable del respectivo proceso productivo.

Para la administración presupuestaria se emplea, normalmente, el tercer criterio. Es el que aplican en su mayoría las reparticiones pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde los gastos se clasifican por la ubicación geográfica de la categoría programática responsable de la prestación de los servicios públicos, lo que significa que cada gasto en bienes, servicios y transferencias tendrá asignado un

código de la clasificación geográfica de conformidad con la Comuna o el distrito escolar donde se encuentra la categoría programática que lo realiza.

Para analizar los efectos del gasto público sobre la economía local se pueden utilizar los dos primeros criterios, según se trate de medir los efectos de la oferta o de la demanda pública, respectivamente.

El gasto público reviste un doble carácter. Por un lado, se materializa en pagos para adquirir bienes y servicios, remunerar a los factores de producción y realizar transferencias. Por el otro, los recursos adquiridos sirven para producir y ofrecer a la ciudadanía, sin contrapartida, bienes y servicios.

De esta manera, quedan identificados dos grupos involucrados: quienes reciben los pagos por prestar los servicios o proveer los bienes que adquiere el Estado para producir y suministrar los bienes y servicios públicos, y quienes utilizan los bienes y servicios públicos ofrecidos. A partir de ellos se desprenden dos criterios para analizar la incidencia territorial del gasto público: el criterio del Flujo Monetario, que se centra en el lugar donde residen los perceptores de los pagos y se inicia el efecto multiplicador, y el criterio del Colectivo de Beneficiarios, que focaliza el análisis en el lugar donde residen quienes perciben los beneficios del gasto.

El criterio del Flujo Monetario registra pagos que tienen contrapartida: un maestro entrega, a cambio de su salario, horas de trabajo; un proveedor percibe un pago contra entrega de un bien o servicio. El esfuerzo del docente y el bien o servicio suministrado por el proveedor son transformados y ofrecidos a beneficiarios que los reciben sin contrapartida. Estos últimos son los verdaderos beneficiarios del gasto. Quienes reciben los pagos los reciben en carácter de una contraprestación. La excepción a esto son las transferencias, ya sean directas o indirectas.

CAPITULO VII. PRESUPUESTO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

7.1 Análisis del Gasto Geográfico de la Ciudad

La clasificación por ubicación geográfica del gasto coloquialmente denominada **Gasto Geográfico**, está compuesta por los números de las Comunas y Distritos Escolares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha tomado como unidad básica de clasificación la división en Comunas establecida por la Ley N° 1.777 y, para el caso de la función educación, la división en distritos escolares. En la numeración del 1 al 16 encontramos a las Comunas y a partir del número 20 comienza la numeración de los Distritos Escolares. El número 89 corresponde a la “zona externa a la Ciudad”.

Como se ha realizado en el desarrollo del presente trabajo, continuaremos el análisis enfocándolo exclusivamente a la clasificación geográfica correspondiente a las Comunas.

Para alcanzar el objetivo propuesto se trabajó examinando los ejercicios completos de los años 2010 y 2011 y el primer semestre del año 2012, tal como se puede observar en los cuadros a continuación.

Presupuesto año 2010 - Expresado en millones de pesos

Ubicación Geográfica	Sanción	Procentaje de participación del total Sanción	Vigente	Procentaje de participación del total Vigente	Definitivo	Procentaje de participación del total Definitivo
Comuna 1	\$ 5.446	52%	\$ 6.699	53%	\$ 6.514	54%
Comuna 2	\$ 583	6%	\$ 620	5%	\$ 615	5%
Comuna 3	\$ 196	2%	\$ 490	4%	\$ 462	4%
Comuna 4	\$ 956	9%	\$ 1.052	8%	\$ 938	8%
Comuna 5	\$ 1.010	10%	\$ 1.099	9%	\$ 1.077	9%
Comuna 6	\$ 29	0%	\$ 31	0%	\$ 31	0%
Comuna 7	\$ 551	5%	\$ 723	6%	\$ 703	6%
Comuna 8	\$ 521	5%	\$ 562	4%	\$ 485	4%
Comuna 9	\$ 185	2%	\$ 198	2%	\$ 113	1%
Comuna 10	\$ 294	3%	\$ 313	2%	\$ 305	3%
Comuna 11	\$ 11	0%	\$ 22	0%	\$ 19	0%
Comuna 12	\$ 151	1%	\$ 296	2%	\$ 285	2%
Comuna 13	\$ 163	2%	\$ 179	1%	\$ 173	1%
Comuna 14	\$ 99	1%	\$ 226	2%	\$ 219	2%
Comuna 15	\$ 226	2%	\$ 232	2%	\$ 228	2%
Comuna 16	\$ 2	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%
Total general	\$ 10.424	100%	\$ 12.741	100%	\$ 12.165	100%

Presupuesto año 2011 - Expresado en millones de pesos

Ubicación Geográfica	Sanción	Procentaje de participación del total Sanción	Vigente	Procentaje de participación del total Vigente	Definitivo	Procentaje de participación del total Definitivo
Comuna 1	\$ 15.757	61%	\$ 15.025	56%	\$ 13.723	55%
Comuna 2	\$ 249	1%	\$ 321	1%	\$ 316	1%
Comuna 3	\$ 851	3%	\$ 947	4%	\$ 921	4%
Comuna 4	\$ 2.887	11%	\$ 3.430	13%	\$ 3.698	15%
Comuna 5	\$ 968	4%	\$ 1.092	4%	\$ 973	4%
Comuna 6	\$ 460	2%	\$ 565	2%	\$ 536	2%
Comuna 7	\$ 923	4%	\$ 972	4%	\$ 937	4%
Comuna 8	\$ 326	1%	\$ 387	1%	\$ 345	1%
Comuna 9	\$ 709	3%	\$ 774	3%	\$ 746	3%
Comuna 10	\$ 103	0%	\$ 90	0%	\$ 57	0%
Comuna 11	\$ 299	1%	\$ 414	2%	\$ 383	2%
Comuna 12	\$ 462	2%	\$ 548	2%	\$ 389	2%
Comuna 13	\$ 357	1%	\$ 397	1%	\$ 380	2%
Comuna 14	\$ 947	4%	\$ 1.206	4%	\$ 1.170	5%
Comuna 15	\$ 519	2%	\$ 650	2%	\$ 584	2%
Comuna 16	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%
Total general	\$ 25.815	100%	\$ 26.820	100%	\$ 25.157	100%

Presupuesto 1º semestre año 2012 - Expresado en millones de pesos

Ubicación Geográfica	Sanción	Procentaje de participación del total Sanción	Vigente	Procentaje de participación del total Vigente	Definitivo	Procentaje de participación del total Definitivo
Comuna 1	\$ 14.086	39%	\$ 18.015	45%	\$ 9.573	38%
Comuna 2	\$ 572	2%	\$ 558	1%	\$ 392	2%
Comuna 3	\$ 1.454	4%	\$ 1.569	4%	\$ 905	4%
Comuna 4	\$ 4.725	13%	\$ 4.493	11%	\$ 3.190	13%
Comuna 5	\$ 1.466	4%	\$ 1.359	3%	\$ 796	3%
Comuna 6	\$ 808	2%	\$ 788	2%	\$ 610	2%
Comuna 7	\$ 1.109	3%	\$ 1.189	3%	\$ 905	4%
Comuna 8	\$ 928	3%	\$ 960	2%	\$ 550	2%
Comuna 9	\$ 1.140	3%	\$ 1.281	3%	\$ 974	4%
Comuna 10	\$ 394	1%	\$ 368	1%	\$ 313	1%
Comuna 11	\$ 643	2%	\$ 641	2%	\$ 503	2%
Comuna 12	\$ 653	2%	\$ 635	2%	\$ 421	2%
Comuna 13	\$ 898	3%	\$ 813	2%	\$ 620	2%
Comuna 14	\$ 1.472	4%	\$ 1.529	4%	\$ 1.141	5%
Comuna 15	\$ 819	2%	\$ 758	2%	\$ 574	2%
Comuna 16	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%
Total general	\$ 35.874	100%	\$ 39.627	100%	\$ 25.184	100%

Durante esos períodos se observa que el mayor porcentaje del presupuesto se encuentra concentrado en la Comuna N°1 donde se concentran la mayoría de los organismos municipales. Ello evidencia, de acuerdo a lo analizado en el presente escrito, que el criterio utilizado para clasificar el gasto geográfico es principalmente la Comuna donde se encuentra ubicado el organismo ejecutor responsable de la producción de bienes y servicios. Este criterio no permite analizar los efectos del gasto

público sobre la economía local y genera un grado de centralización desde el punto de vista del gasto geográfico.

En los cuadros correspondientes a los años 2010 y 2011, podemos observar que no hubo una significativa variación por Comunas entre los créditos presupuestados durante la etapa de formulación y lo efectivamente gastado. Ello nos permite arribar a la idea que la programación comunal fue correcta. Sin embargo, se observa una alta concentración en la Comuna N°1, lo cual demuestra que la programación del gasto no fue específicamente desagregada.

En el primer semestre del año 2012 se puede observar un cambio en la distribución porcentual respecto del presupuesto y el gasto geográfico, entendiendo este cambio como una posible tendencia a redistribuir el gasto geográfico con mayor concientización de su importancia comunal.

A continuación, a fin de profundizar el desarrollo del análisis se trabajó discriminando las actividades de administración que son subsidiarias de las restantes actividades de cada ministerio. En ellas se encuentran los gastos de administración que hacen referencia a las erogaciones en personal (conducción política, personal administrativo y técnico), bienes de consumo (materiales y suministros consumibles), servicios no personales para el funcionamiento de los entes estatales (alquileres, servicios técnicos y profesionales, pago de impuestos), y bienes de uso (por la adquisición o construcción de bienes de capital) necesarios para la ejecución de los programas del ministerio.

En el Año 2010 del total de gasto de la comuna 1 solo el 30% corresponde a actividades de conducción. La comuna representa un 55% del gasto del Gob. En cambio, en el primer semestre del año 2012 del total de gasto de la comuna 1 solo el 25% corresponde a actividades de conducción. La comuna representa un 38% del gasto del Gob.

7.2 La opinión de los agentes públicos

Es oportuno y sustantivo a los efectos del presente trabajo completar la visión acerca de la imputación del gasto geográfico en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conociendo la percepción que tienen los actores involucrados directamente en estas actividades.

A este fin, se realizaron entrevistas al personal administrativo que son habitualmente quienes cumplen la tarea de asignación presupuestaria en las etapas de formulación y ejecución presupuestaria. La metodología consistió en definir algunos temas que fueran disparadores y ordenadores de la información que de allí surgiera.

Temas propuestos a tratar con los encuestados:

- Conocimiento de la Ley de Comunas.
- Relación poder Comunal-poder Central.

- Conocimiento de la descentralización y la desconcentración de las funciones del Gobierno Central a las Comunas
- Nuevo mapa de la Ciudad de Buenos Aires
- Asignación del gasto geográfico. El Gasto Geográfico no siempre concuerda con la residencia de quienes usufructúan los bienes públicos ofrecidos

La opinión de los agentes:

- A los largo de la pirámide de estructura de mandos el conocimiento de la Ley de Comunas, la necesidad de descentralizar es similar. No se ha observado una diferencia significativa entre los niveles altos, medios e inferiores.
- Todos consideran muy importante la participación ciudadana pero no la asocian a la importancia de la asignación territorial del gasto. La percepción en los niveles inferiores es que la principal causa de la incorrecta asignación es la falta de programación asociada a la gestión espontánea y no anticipada. En cambio, en los funcionarios de mayor rango se percibe un interés puntual por la gestión pero sin identificar a la misma territorialmente, teniendo una concepción más global de la Ciudad.
- No se advierte una posición clara acerca de la cantidad y la periodicidad necesarias con la que se debe realizar el control de la asignación territorial formulada; si queda claro que debe existir una regularidad. Esta última varía según el tipo de servicio que, como producto final, se brinda.
- Piensan que las restricciones en los cambios en la asignación territorial del presupuesto y una mayor comunicación acerca de su importancia mejorarían el gasto geográfico.
- Los niveles inferiores consideran que su opinión solo es considerada pero muy pocas veces es tenida en cuenta proactivamente.

CAPITULO VIII. CONCLUSIÓN

La Ciudad de Buenos Aires está en la antesala de una gran transformación histórica. La instauración de los gobiernos Comunales marcará un nuevo escenario en relación a su organización política e institucional.

Las Comunas son el instrumento de la democracia participativa consagrada en la Constitución de la Ciudad, y son la oportunidad para que los ciudadanos sean protagonistas en la toma de decisiones de la gestión barrial. A través de las Comunas los vecinos podrán involucrarse en la adopción de medidas destinadas a dar respuestas a las necesidades y problemáticas propias de su barrio; posibilitando una mejora concreta en la calidad de la democracia.

La Ciudad de Buenos Aires tiene la posibilidad de rehacer el Estado a partir de la puesta en marcha de las Comunas, logrando tener un gobierno más cercano integrado por vecinos que los vecinos conocen.

Nadie participa de lo que no sabe qué es. La cuestión es, entonces, lograr, en los diferentes actores, una mayor concientización y educación acerca de la trascendencia política que tienen las Comunas, que redefinen una nueva institucionalidad en la Ciudad, tanto en los ciudadanos como en los agentes municipales.

Específicamente, en el caso de los mencionados agentes, se necesita revertir la tendencia, otorgando mayor importancia a criterios, de asignación territorial del gasto, más objetiva y específica.

La importancia de la distribución del gasto debería ser más visible, que permita el control del ciudadano, para lo cual primero es necesario fortalecer la información de la distribución geográfica tanto en la Ley de Presupuesto Anual como en la ejecución presupuestaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 70. “Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad”.
- Decreto N° 1000 -GCABA- 1999. “Reglamentación de la Ley N° 70”.
- Decreto N° 58 -GCABA- 2007. “Normas anuales de Ejecución y Aplicación del Presupuesto General de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”
- Ley 24.156, “Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. República Argentina”.
- Goday, Lilia Título Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires : primera experiencia en la Argentina Edic.-Ciudad-Editorial-Año Buenos Aires , diciembre 1999 Revista ASAP AR-ASAP: PP-A
- Ppt desafío bicentenario. La Comuna institucion de democracia participativa
- Clasificaciones de recursos y gastos para el gobierno de la ciudad autónoma de buenos aires. Año 2012