



**FUNDACION ARGENTINA SIGLO 21**

# *PRESUPUESTO NACIONAL*

*Introducción:*

*Fines, Medios y Resultados*

*Preparado por*

f u n d a c i ó n  
**NORTE Y SUR**

*Publicación NyS N° 013*

*Buenos Aires, Marzo de 1999*

**Este trabajo es parte de un Programa de  
Reestructuración del Gasto Público**

Han intervenido en su elaboración:

Dr. Daniel Montamat  
Lic. Marta N. Barros  
Lic. María Martha Jaureguiberry

# **PRESUPUESTO NACIONAL**

## ***Introducción: Fines, Medios y Resultados***

### **CONTENIDO**

<b><i>I. FUNDAMENTOS</i></b>	<b>2</b>
<b><i>II. FINES Y MEDIOS</i></b>	<b>4</b>
<b><i>III. PRESUPUESTO PÚBLICO</i></b>	<b>6</b>
<b><i>III.1 SITUACIÓN NACIONAL</i></b>	<b>6</b>
III.1.1 Aspectos Generales	6
III.1.2 Endeudamiento	7
III.1.3 La importancia del cálculo del Patrimonio Neto del Estado	8
<b><i>III.2 OTRAS EXPERIENCIAS</i></b>	<b>10</b>
III.2.1 Estados Unidos de América	10
III.2.2 Reino Unido	11
III.2.3 Nueva Zelandia	12
<b><i>IV. RESULTADOS: EVALUACIÓN DE CASOS Y PROPUESTAS</i></b>	<b>14</b>
<b><i>V. COMENTARIOS FINALES</i></b>	<b>18</b>

Buenos Aires, 24 de marzo de 1999

## **I. FUNDAMENTOS**

En un contexto de menor intervención del Estado en las economías nacionales, fuerte expansión de los flujos comerciales y de capital, mayor fluidez y velocidad en el intercambio de información y crecientes niveles de competitividad productiva y laboral, es necesario adecuar las estructuras organizativas y de producción, tanto públicas como privadas, a fin de conciliar su funcionamiento con esas nuevas condiciones.

Las reformas estructurales encaradas por muchos países desde inicios de esta década han sido tan profundas y veloces que no todos los sectores han podido adaptarse en igual medida y condiciones. Es por estas razones que el Estado adquiere un rol protagónico, no sólo a la hora de establecer redes de protección social sino también a la hora de incorporar, al igual que el sector empresario, mecanismos novedosos de gestión y administración y promover procesos de capacitación y reentrenamiento de sus empleados y funcionarios a fin de facilitar su adaptación a las transformaciones.

El papel del Estado debe orientarse primordialmente a la generación e implementación de políticas que sirvan para evitar o moderar las consecuencias resultantes de la transición de economías con alto grado de centralización y protección hacia economías de mercado con apertura comercial. En particular el Estado debe poner énfasis en la adecuación y actualización de sus propias estructuras burocráticas y en la consecución de una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los fondos públicos disponibles, a fin de crear condiciones que permitan mejorar la salud, la educación y la seguridad, mediante programas que contemplen tanto las nuevas necesidades productivas como los insoslayables requerimientos de inserción social.

En este sentido, se plantea un debate en cuanto a los instrumentos para lograr tales fines y a las condiciones administrativas y de gestión en que se usarán esos instrumentos.

Tanto las rigideces burocráticas como la permanencia de estructuras ineficientes han podido sostenerse sin mayores inconvenientes mientras el contexto socioeconómico estuvo

definido por una menor velocidad en los cambios, mayores asimetrías en el acceso a la información, predominio de la labor manual por sobre la intelectual, una demanda más homogénea en cuanto a gustos y necesidades y comunidades geográficamente muy diferenciadas y menos interrelacionadas.

En cuanto estas condiciones comenzaron a cambiar, imprimiendo una mayor velocidad y difusión a los cambios, globalizando los mercados, incrementando la presión competitiva, masificando la información, generando una demanda más heterogénea e individualizada y promoviendo acuerdos regionales, quedó evidenciada la obsolescencia de las estructuras públicas (y privadas) que no han acompañado estos procesos con la modernización de sus organizaciones ni, particularmente, de sus procedimientos y formas de gestión.

Las reformas de estructuras organizativas no bastan. Redefinir el rol del Estado no es modificar casilleros dentro de un organigrama. Es reestructurar las organizaciones públicas y el sistema que las engloba cambiando sus propósitos, sus incentivos, sus responsabilidades, su distribución de poder y su cultura, para lograr mejoras en su eficiencia y efectividad en su acción, así como en su capacidad de adaptación e innovación.

Hoy, además de una economía mundial fuertemente interrelacionada, los gobiernos enfrentan ciudadanos insatisfechos y crisis fiscal. Se debe redefinir la misión del Estado, que debe pasar de proveedor de servicios a administrador eficaz de los recursos de la comunidad, usándolos en forma novedosa y transparente para elevar su eficiencia y efectividad.

## **II. FINES Y MEDIOS**

A fin de reorganizar el Estado, es necesario inducir a cada dependencia gubernamental a competir con el sector privado (en las áreas donde esto sea posible), descentralizar decisiones, eliminar controles burocráticos, crear dependencias con flexibilidad y sistemas de incentivos por desempeño. La opción no es sólo entre público y privado sino también entre monopolio (ya sea privado o público) y competitividad. Esta competencia debe ser sanamente controlada, a los efectos de no caer en el extremo de generar mercados absolutamente desregulados que promuevan desigualdades o situaciones de desprotección para los usuarios.

Se debe encarar una evaluación sistemática que, contemplando el estudio y propuesta de mecanismos alternativos de reducción y reasignación del gasto público, no considere a dichos mecanismos como un fin en sí mismos sino que les asigne carácter de instrumentos, aplicados a asegurar no sólo una eficiente utilización de los medios disponibles sino eficacia en alcanzar los objetivos propuestos y satisfacer las necesidades sociales que son propósito de la acción de gobierno.

En este contexto, se plantea como prioridad un proceso de reingeniería presupuestaria que tome en consideración estos criterios: base cero, presupuesto por resultados, períodos plurianuales y determinación y proyección del déficit potencial.

En esa dirección avanzan las propuestas de análisis y evaluación del esquema de fuentes de recursos, mediante un estudio pormenorizado de las fuentes de financiamiento y su nivel de operatividad efectivo, ante la necesidad de responder con velocidad y eficiencia a los requerimientos de pagos y a fin de evitar la suspensión o demora de gastos y obras, así como los cargos financieros adicionales. Para ello convendrá evaluar alternativas de tratamiento presupuestario, identificación de posibles duplicaciones, análisis y posible redefinición de las asignaciones general y específica.

Asimismo, se propone la identificación, estudio y evaluación de las áreas de gestión del gasto, a fin de la reestructuración presupuestaria necesaria para dar mayor consistencia a

la asignación de recursos y la distribución de acciones, contemplando la posible reducción o unificación de programas con finalidades asimilables.

Procederá analizar alternativas de asignación de fondos, así como identificar superposiciones jurisdiccionales y duplicaciones funcionales.

Las propuestas no deben concentrarse sólo en aspectos relativos al gasto. La globalización y la tecnología informática plantean nuevos y serios problemas a los sistemas impositivos vigentes. La mayor movilidad de localización empresarial y el creciente volumen de negocios efectuados por vía informática socavan la recaudación impositiva por tales conceptos y aumentan la presión sobre los sectores menos móviles de la sociedad. Esto plantea la necesidad de rediseñar los sistemas impositivos para adecuarlos a la nueva realidad.

Por otra parte, deberá agilizarse los procedimientos y garantizar la consistencia de la gestión administrativa. Las principales acciones deberán orientarse a:

- Simplificación de procedimientos presupuestarios.
- Eliminación de mecanismos administrativos duplicados o superfluos.
- Capacitación, adiestramiento e incentivación de los agentes involucrados en la gestión administrativa pública y en el proceso presupuestario en particular.
- Adecuación y compatibilización de los sistemas de registro e informáticos.

En cuanto a los mecanismos de verificación y seguimiento, resulta indispensable que se realicen tanto ex-ante como ex-post, a nivel legal, institucional y administrativo, a fin de asegurar un mejor y más eficiente sistema de control de la gestión pública.

Un nuevo planteo respecto de la administración de los fondos públicos y de la gestión presupuestaria no puede consistir simplemente en reasignar recursos y reducir gastos: debe hallar, para cada organismo, el tamaño que optimice su desempeño.

No debe procurarse sólo más eficiencia (menores costos) sino mayor efectividad (mejores resultados).

### **III. PRESUPUESTO PÚBLICO**

El Presupuesto es uno de los principales instrumentos de la gestión pública. No sólo como expresión financiera del conjunto de acciones involucradas en el cumplimiento de las finalidades gubernamentales, sino como herramienta de programación económica y social.

Un presupuesto excesivamente descentralizado y conformado de abajo hacia arriba reduce las posibilidades de coordinación y seguimiento; asimismo, un presupuesto fuertemente centralizado implicará rigideces y mayor distancia respecto de las necesidades de los destinatarios de los servicios. El equilibrio estará dado por una adecuada participación de los responsables de la prestación de servicios pero dentro de límites fijados por la autoridad central y conforme a los requerimientos de la sociedad.

El correcto desenvolvimiento del sistema democrático implica, por otro lado, una adecuada correspondencia entre la voluntad de los contribuyentes (reflejada, entre otras, en las políticas públicas aprobadas en el ámbito legislativo) y la asignación de los recursos públicos, así como la transparencia de los actos de gobierno.

En este punto, juegan un importantísimo papel la división e independencia de los poderes y, particularmente, la tarea a desempeñar por el Legislativo y los organismos de control, como ámbito natural para el seguimiento y revisión de los actos del Ejecutivo.

#### ***III.1 SITUACIÓN NACIONAL***

##### **III.1.1 Aspectos Generales**

El Estado nacional ejerció, en distintas etapas, muchas actividades adicionales a las privativas de todo Estado.

A comienzos de esta década se encararon dos procesos orientados a promover modificaciones en la Administración Pública (Ley de Reforma del Estado y Programa de Reforma Administrativa). El principal contenido de ambas acciones se dirigió al



reordenamiento institucional de dependencias y al redimensionamiento del sector productivo de bienes y servicios públicos.

Es así que, en los últimos años, el Estado se ha desentendido, mediante diversos mecanismos, de varias actividades, pero no ha mejorado el perfil de las que aún retiene. Las privatizaciones han sido uno de los instrumentos del redimensionamiento público, pero no han dado ni podían dar respuesta integral a todos los problemas gubernamentales. Se pueden transferir servicios pero no se puede privatizar la gestión de Gobierno.

Si bien la reforma de la administración financiera introdujo importantes cambios en la gestión administrativa y económica del Estado, su implementación no ha reflejado fielmente los objetivos iniciales de la reforma, y hoy influyen negativamente sobre el nivel y destino del gasto público, dificultando su contención y afectando las posibilidades de un efectivo control.

El actual esquema de finanzas públicas presenta deficiencias que han derivado en falta de adecuado control externo de la gestión de fondos, permanente aplicación de excepciones (aprobadas por el Congreso) a la normativa establecida, y mayor concentración del gasto en cada ejercicio, obligando a sucesivas ampliaciones de los créditos originales.

Cabe señalar que una forma de contención del gasto, muy utilizada en nuestro país, consiste en limitar las posibilidades de ejecución una vez acordados los créditos presupuestarios. Esto redundante, contrariamente al objetivo de reducción perseguido, en un mayor nivel de erogaciones a mediano y largo plazo, por cuanto se generan nuevas obligaciones con proveedores y se devengan intereses por retrasos.

### **III.1.2 Endeudamiento**

Como consecuencia del crecimiento del gasto por encima de los recursos, las autoridades han debido recurrir permanentemente al endeudamiento y, como resultado de la política de endeudamiento adoptada, una proporción creciente de recursos de la sociedad ha sido destinada al pago del servicio de la deuda. En este contexto, y aunque el período 1994-1997 coincide con una importante reducción del riesgo país, el pago de intereses comienza a

representar un porcentaje cada vez mayor del gasto consolidado hasta llegar a 9,1% en 1998, con proyecciones de casi 11% para 1999.

La falta de control del gasto hace que el crecimiento de la recaudación impositiva resulte insuficiente. Se recurre entonces al endeudamiento. Esto aumenta los intereses a pagar y así se acrecienta nuevamente el gasto. Es un círculo vicioso.

Si bien la obtención de financiamiento externo ha sido razonablemente manejada, con el adecuado escalonamiento de vencimientos, y el país se vio beneficiado por la reducción generalizada del riesgo para los países emergentes durante los últimos años, el monto de necesidades anuales de financiamiento se ha convertido en una pesada carga por la magnitud del pago de intereses involucrados y el efecto sobre el saldo de nuestra cuenta corriente.

### **III.1.3 La importancia del cálculo del Patrimonio Neto del Estado**

En el mundo de los negocios habitualmente se analizan tres elementos contables: el cuadro de resultados, la proyección financiera y el patrimonio neto. Cuando se evalúa la compra de una empresa se observan sus deudas y sus activos, esto es su posición patrimonial, o sea su patrimonio neto.

La contabilidad pública debe reflejar los movimientos resultantes de las decisiones de las autoridades políticas de la forma más transparente y clara posible para el público en general.

Algunas decisiones gubernamentales tienen impacto en el gasto por 10, 15 ó 20 años, como pueden ser las relativas a juicios, sistemas jubilatorios, obras públicas que se pagan a largo plazo, endeudamientos con bonos, privatizaciones y otras. Muchos de estos compromisos no se reflejan en las cuentas del presupuesto, y cuando llega el momento de pagarlos ya es tarde para hacer las provisiones del caso.

Una forma de reflejar este tipo de compromiso en forma precisa es calculando el Patrimonio Neto del Estado: esto es, lo que las empresas privadas llaman Balance General donde se establecen los Activos y Pasivos y, en consecuencia, el Patrimonio Neto.

Diversos países incluyen el cálculo del patrimonio neto en sus presentaciones habituales del presupuesto anual, entre ellos Estados Unidos y Nueva Zelanda. En la Argentina sólo se calculan los gastos e ingresos anuales presupuestados.

Dentro de un proceso de cambios de las normas, procedimientos y organización de la administración financiera del Estado se incluyó el cálculo del Patrimonio del Estado Nacional mediante Decisión Administrativa N° 84/96 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de fecha 25/6/96. Se estableció un cronograma con una primera etapa para el relevamiento integral de bienes de cambio y de uso y activos financieros del Estado y una segunda etapa o programa de valorización de los activos y su integración al SIDIF que debía estar finalizado a diciembre de 1997 y fue postergado por un año.

Ante la ausencia del cálculo del patrimonio neto se llevan instrumentos que pueden dar una idea aproximada del grado de compromiso futuro de los activos frente a los pasivos. Entre ellos puede mencionarse al presupuesto plurianual, que trata de anticipar el problema de los gastos comprometidos a tres años.

Sin embargo, ningún instrumento alternativo o aproximado permite ver problemas de más largo plazo tales como la deuda del sistema previsional con los contribuyentes hoy activos. En tal sentido, el cálculo del Patrimonio Neto del Estado trata de reflejar el problema que puede generarse en el futuro al enfrentar los activos con los pasivos ya comprometidos hoy por el Estado. A largo plazo, los problemas se tornarán concretos para cualquier país que gaste más de lo que puede pagar en el futuro. La “contabilidad intergeneracional” plantea un objetivo similar con un método mucho más complejo.

Cada posición o tenencia del Estado que se modifique debe quedar clara para la población a través de su efecto en el patrimonio neto. Si se toma deuda para una obra concreta el patrimonio no se altera, pero si la deuda es para cancelar gasto corriente el patrimonio disminuye al incrementar pasivos sin mejora de activos que los sostengan o avalen su pago en el futuro. Del mismo modo, el producto de una privatización alterará o no el patrimonio neto según el destino que se dé a los fondos obtenidos. Cualquier deuda, venta de

activos o atraso destinado a cubrir gastos corrientes se refleja en una reducción del Patrimonio Neto y por lo tanto, en un mayor compromiso de los resultados a alcanzar por las administraciones futuras para cancelar el pasivo.

El cálculo del patrimonio neto debe efectuarse a nivel nacional y provincial, en virtud de la importante transferencia de gasto social hacia las provincias que tuvo lugar en los últimos años.

Una estimación propia, con información incompleta, lleva a concluir provisionalmente que, en 1995, los pasivos del Estado nacional sumaban \$ 150 mil millones, mientras que los activos sólo alcanzaban a \$ 85 mil millones, con lo cual el patrimonio neto era negativo, a esa fecha, en \$ 65 mil millones. La implicancia de esto es enorme, ya que las generaciones futuras y, en parte, las nuestras, deberán soportar el pago de deudas que no tienen como contrapartida obras de infraestructura o bienes de inversión que brinden un servicio intergeneracional que justifique ese pago.

## ***III.2 OTRAS EXPERIENCIAS***

### **III.2.1 Estados Unidos de América**

A partir de la sanción de la Ley de Desempeño y Resultados del gobierno, en 1993, se perfeccionaron en Estados Unidos los criterios de presupuesto por programas y resultados. Se enfatizó el producto más que los insumos de la gestión. Se propició un gerenciamiento que premia a la iniciativa y otorga a los funcionarios mayor flexibilidad en la utilización de los recursos junto con una mayor exigencia en cuanto al cumplimiento de los fines.

Anteriores propuestas de Presupuesto Base Cero, de Presupuesto Equilibrado y de Cumplimiento Presupuestario, debieron implementarse bajo una fuerte presión sobre la necesidad de reducción del déficit fiscal y, si bien muchos de los criterios que les dieron origen aún se aplican, hoy se enfrentan a los nuevos enfoques de gerenciamiento público orientado a resultados.

Un alto nivel de déficit junto a un elevado porcentaje (más del 60 %) de gastos obligatorios, han generado condiciones de fuerte inflexibilidad presupuestaria lo cual ha derivado en un importante debate en torno de los mecanismos más idóneos para otorgar flexibilidad a la gestión del presupuesto. En este sentido aún son varios los reclamos respecto de mayor información de largo plazo, mayor transparencia producto de una insoslayable simplificación de procedimientos, mayor utilización de sistemas de costos y un adecuado registro de bienes, correctamente valorados.

En cuanto a los mecanismos de control presupuestario, los aplicados actualmente resultan sumamente eficaces. Se tiende a utilizar el control interno como una herramienta gerencial mientras que el control externo goza de alta consideración técnica y profesional junto con un considerable peso político.

### **III.2.2 Reino Unido**

En 1982 comenzó a aplicarse la Iniciativa de Administración Financiera, entre cuyos principales objetivos se contaban la descentralización y la transferencia de responsabilidades respecto del manejo de presupuestos. Asimismo, se procuró desarrollar sistemas de información de alta gerencia y de indicadores de resultados.

Luego de cinco años pudo comprobarse que los incentivos a los funcionarios, para incrementar la eficiencia, no fueron suficientes. En cuanto a la contención del gasto, el ahorro de las reducciones implementadas no derivó en reasignaciones, o reorientaciones hacia los propios programas, por lo cual no existieron mayores incentivos para las áreas respectivas, y solo se produjeron recortes en los gastos corrientes.

En 1988, ante la escasa mejora en la eficiencia resultante de la aplicación de la Iniciativa de Administración Financiera, se presentó el informe “Mejorando la Gerencia en el Gobierno: Los Próximos Pasos” que propuso cambios destinados a aumentar la descentralización administrativa y fomentar la aplicación de indicadores de resultados.

En 1991 y 1992 se implementaron otras medidas para incrementar la eficiencia, entre ellas el Estatuto del Ciudadano, que mediante el establecimiento de mecanismos de reclamos ha tendido a adecuar la prestación de servicios públicos a las verdaderas necesidades de los usuarios. Por otra parte, se autorizó a las distintas agencias y departamentos a utilizar los ahorros que generasen.

En cuanto a los sistemas de control, la auditoría externa está a cargo de una Oficina dependiente de la Cámara de los Comunes y el contralor interno está coordinado y supervisado por el Ministerio de Finanzas.

En 1995 se reemplazó el criterio caja por devengado. Se realizó, además, una reforma integral del régimen de informes, seguimiento y control presupuestario, promoviendo la identificación de resultados y la valuación de activos como parte de un plan que concluirá en el año 2002.

### **III.2.3 Nueva Zelandia**

Durante la década del '80 Nueva Zelandia encaró importantes reformas económicas e institucionales, que incluían la redefinición de los roles de los organismos públicos a fin de que éstos se desarrollasen dentro de condiciones de competitividad. Se ajustó el funcionamiento de las empresas públicas a los mecanismos del mercado y se adoptó un sistema de evaluación en función de los resultados obtenidos.

También se aplicó la medición por resultados respecto de los funcionarios (“gerentes”) haciéndolos responsables por la fijación de los objetivos de los programas. Se eliminó la estabilidad de los altos funcionarios, se reemplazó la relación de dependencia por la contratación a plazos y se condicionó la continuidad y otros incentivos al cumplimiento de objetivos.

En 1989, mediante la sanción de la Ley de Finanzas Públicas, se incorporaron importantes correcciones y modificaciones respecto de la gestión financiera, presupuestaria y

de rendición de cuentas, incluyendo una clara definición y división de responsabilidades, adecuados mecanismos de elaboración de información, seguimiento y evaluación.

Por otro lado, se reemplazó el método de caja para registrar las operaciones por el método del devengado, se reordenó el esquema patrimonial y sus mecanismos de contabilización, se incorporó la distinción entre gastos corrientes y de capital y una valoración de activos en función de parámetros de mercado.

Los objetivos generales comprenden no solo la contención del gasto sino una reasignación de los fondos derivados de reducciones que los canaliza hacia programas de desarrollo social. El sistema de control interno, principalmente normativo y financiero, descansa en muchas unidades distribuidas en el sector público. El control externo contiene mecanismos de control ex-ante, está a cargo de una Oficina de auditoría general e incluye tareas de asesoramiento al Parlamento en materia presupuestaria.

En general, se trata de un sistema de gestión presupuestaria sencillo, con fuerte predominio de incentivos y orientado a la verificación de “producto”.

#### **IV. RESULTADOS: EVALUACIÓN DE CASOS Y PROPUESTAS**

En los capítulos siguientes se exponen diversos aspectos de la gestión pública y, particularmente presupuestaria, en nuestro país. Este trabajo es parte de un programa de reestructuración del gasto público que requería la identificación y cuantificación de los problemas que a continuación se sintetizan y más adelante se desarrollan:

▫ **Sector Público Argentino: Gasto, Endeudamiento, Intereses y Gastos Reservados:**

En este trabajo se analiza el impacto de los intereses y los gastos reservados sobre el nivel del Gasto Público Consolidado. Asimismo, se detectan aparentes abultamientos de la partida de intereses y la posterior reasignación del excedente a otras partidas, sin justificación clara. Finalmente, se sugiere cómo los fondos reservados podrían redirigirse a áreas de prioridad social.

▫ **Presupuesto Nacional: de la Formalidad Legislativa a la Realidad Fiscal:**

Es un estudio del margen de discrecionalidad que tiene el Ejecutivo a fin de determinar el monto y la aplicación del gasto total.

Para ejemplificar esta situación, se analiza en detalle la Decisión Administrativa N° 840 del 18/12/97, que introdujo importantes modificaciones (a efectos de ajustar el presupuesto a lo ya devengado) en las partidas de gastos, recursos y financiamiento del Presupuesto Nacional 1997 inicialmente aprobado por el Congreso, provocando una ampliación del déficit de la Administración Nacional de \$ 1.850 millones por sobre el original de \$ 2.201,7 millones, lo que -sumado a las demás modificaciones producidas a lo largo de ese año-, implicó un déficit de \$ 4.423 millones, monto 100% superior al original.

Finalmente, se analiza el déficit original, final y devengado de los ejercicios 1994 a 1997 y el cumplimiento de las metas comprometidas con el FMI en 1997.



□ **Administración Financiera: Control, Excepciones y Nivel del Gasto:**

Revisión general y actualizada de las condiciones en que se desenvuelve el sistema nacional de administración financiera y los respectivos procedimientos de control de la gestión presupuestaria.

Con ese fin se define y describe la administración financiera aplicada en el ámbito del Sector Público No Financiero, y se incluye una reseña histórica de los sistemas de gestión y control presupuestario. En cuanto a estos últimos, se describe su marco teórico, el contexto en que se desenvuelven y la experiencia reciente, conforme con la Ley 24.156 de Administración Financiera, que produjo un reordenamiento integral de los sistemas de control de las finanzas públicas (control interno de la SIGEN y externo de la A.G.N.).

□ **Préstamos Externos: El Costo de Pedirlos y No Utilizarlos:**

Se evalúa el desenvolvimiento e incidencia presupuestaria de la gestión de préstamos externos provenientes de bancos multilaterales de desarrollo como el BID y el BIRF.

Dado que nuestro país viene recibiendo un monto creciente de préstamos por parte de dichas instituciones, y que no todos se utilizan, se procura calcular el costo que tiene la falta de utilización para las finanzas públicas, por cuanto los bancos internacionales de fomento cobran un porcentaje denominado “Comisión de Compromiso” por la parte no desembolsada de los préstamos, además de los gastos administrativos y otros cargos que hacen a su implementación.

□ **Finanzas Públicas Provinciales y la Relación Nación Provincias: Soluciones Parciales o un Acuerdo Integral:**

En este capítulo se analiza el desenvolvimiento de las finanzas provinciales, así como aquellos aspectos institucionales, legales, tributarios y económicos que definen o condicionan su comportamiento. Se examina la relación Nación – Provincias y la

distribución de los recursos entre jurisdicciones. A tal fin se evalúa un amplio período que involucra el lapso 1983 – 1997, con énfasis en los últimos años.

□ **Presupuesto 1999: Hipótesis Alternativas de Crecimiento Económico.**

Si bien éste es un estudio coyuntural, sirve para demostrar cómo las hipótesis irrealistas sobre el comportamiento de la economía pueden esterilizar el Presupuesto Nacional. El Presupuesto de 1999 fue confeccionado presumiendo que el PBI crecería, este año, 4,8%.

El estudio incluye cálculos de sensibilidad ante hipótesis alternativas de crecimiento (4%, 2%, 0%, -2%) y variables relacionadas.

Esto permitió anticipar que el resultado financiero (sin privatizaciones) podía duplicarse (en realidad más: pasar de \$ 3.000,1 millones a \$ 6.504,5 millones) si el PBI, en vez de aumentar 4,8%, caía 2%. A sólo cuatro meses de aprobado el Presupuesto, y luego de haberse corregido varias veces la hipótesis de crecimiento, se admite una caída de 2% como lo más probable.

□ **Presupuesto Nacional: Evaluación de Gestión: ¿Un Instrumento Eficiente?**

Se revisan los mecanismos de evaluación de la gestión presupuestaria y de diseño de indicadores de desempeño, teniendo en cuenta la información aportada en la Cuenta de Inversión y los indicadores de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Primero se desarrollan aspectos teóricos, como: programación vs. ejecución, definición de las categorías programáticas del presupuesto, diferentes puntos desde donde abordar la identificación de funciones del presupuesto y distinción entre procesos de control y evaluación.

Luego se procede al análisis de la estructura de un Presupuesto de la Administración Nacional (el de 1997). El análisis se efectúa por categoría programática y, dentro de aquellos rubros bajo seguimiento en la respectiva Cuenta de Inversión, se identifican importantes desfasajes de programación, tanto del crédito como de las magnitudes.

□ **Las Partidas de la Política Comercial Externa (I)**

Este trabajo considera la promoción de exportaciones desde un punto de vista presupuestario con el objetivo de evaluar la disponibilidad, en cantidad y condiciones, de los fondos públicos destinados a mejorar las ventas externas. El propósito es definir, con el mayor grado de ajuste posible, la real magnitud de los recursos, tiempos y esfuerzos destinados a la utilización de este instrumento de política económica.

□ **Las Partidas de la Política Comercial Externa (II)**

El estudio continúa el análisis efectuado sobre las condiciones que definen y rodean a las políticas de promoción de exportaciones, profundizando los aspectos referidos a la promoción del crédito y asistencia financiera; el impulso de zonas francas; la incidencia presupuestaria para 1999 de los programas de fomento al comercio exterior y actividades conexas; y la exposición de experiencias internacionales en la materia.

## **V. COMENTARIOS FINALES**

Los estudios que integran este volumen constituyen una aproximación a un plan de reforma de la gestión de la hacienda pública. En los temas tratados se han considerado factores presupuestarios y extrapresupuestarios que se relacionan con los procedimientos administrativos, las formas de aplicación y el nivel de cumplimiento de la normativa vigente, el contexto macroeconómico y los acuerdos financieros internacionales.

En estos trabajos se proponen alternativas de funcionamiento, evaluación, control, asignación y reasignación de excedentes con destino a fines de mayor eficiencia o eficacia en la atención de las crecientes necesidades sociales.

Si bien los temas desarrollados no abarcan la totalidad de los que deben ser incluidos en la redefinición de la gestión administrativa y presupuestaria, resultan una atendible muestra del universo de actividades y acciones que permiten un amplio margen de perfeccionamiento y adecuación a fin de lograr un Estado más eficiente y eficaz.