

Coordinación de funciones y recursos entre la nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina

Roberto A. Martirene



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



GESTIÓN PÚBLICA

Coordinación de funciones y recursos entre la nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina

Roberto A. Martirene



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Este documento fue preparado por Roberto Martirene, consultor del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades desarrolladas por el ILPES-CEPAL, junto a la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeit - GIZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L.3594

LC/IP/L.326

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Coordinación interestatal e instituciones fiscales y económicas.....	11
A. Un país en proceso de integración.....	11
B. La estructura de competencias y de relaciones económicas entre el estado federal y los estados miembros.....	12
1. El marco constitucional	13
2. Distribución interestatal del gasto público	18
3. Los recursos y su distribución entre el estado federal y los estados provinciales	20
4. Propiedad de los recursos naturales.....	35
5. Instituciones monetarias, financieras y presupuestarias de la Constitución Nacional.....	36
6. El régimen federal de responsabilidad fiscal.....	40
II. Evolución de la institución presupuestaria y características del proceso de formulación del presupuesto público.....	43
A. Nota histórica de la evolución del presupuesto como institución del derecho público argentino.....	44
1. Normas presupuestarias de carácter constituyente	45
2. Normas presupuestarias basadas en leyes y decretos	47
B. La formulación presupuestaria en las disposiciones de la Ley N° 24.156 y su reglamentación	49
C. Principales procedimientos utilizados en la formulación del presupuesto general de la nación según la Ley N°24.156	50
D. El papel del jefe de Gabinete de Ministros.....	53

III. La evolución de la gestión pública en el nivel nacional: tendencias recientes.....	55	
A. La evolución de la ejecución presupuestaria.....	56	
1. El sistema de seguimiento y evaluación de la Ley N° 24. 156	56	
2. El valor agregado por la Ley N° 25.152 del año 1999	57	
3. La Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete	58	
B. La evaluación de proyectos de inversión pública.....	59	
1. Antecedentes	59	
2. Descripción del sistema	59	
3. Críticas a las prácticas vigentes.....	60	
C. La evaluación de la gestión pública	61	
1. Carta compromiso con el ciudadano y evaluación de la gestión pública.....	62	
2. Premio Nacional a la calidad.....	64	
D. La evaluación de la gestión de sectores específicos.....	64	
1. La evaluación de programas sociales: El SIEMPRO	64	
2. El sistema de evaluación de la calidad educativa.....	66	
IV. Una experiencia de articulación entre la Nación y las provincias que promueve la medición de resultados.....	69	
A. Los convenios bilaterales	70	
V. Iniciativas en materia de gestión por resultados en los estados provinciales.....	73	
A. Provincia de Salta.....	74	
B. Provincia de San Juan	75	
C. Provincia de Córdoba.....	76	
D. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	77	
E. Provincia de Buenos Aires	79	
F. Consideraciones críticas de las experiencias reseñadas	80	
G. El Consejo Federal de la Función Pública	81	
VI. Conclusiones	85	
Bibliografía	89	
Serie Gestión pública: números publicados.....	95	
Índice de cuadros		
CUADRO 1	DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES ESTATALES	19
CUADRO 2	ESTRUCTURA Y PRODUCIDO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS, AÑO 2010.....	21
CUADRO 3	DISTRIBUCIÓN A PROVINCIAS Y MUNICIPIOS DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL, AÑO 2011	29
CUADRO 4	DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA ESTIMADA DEL GASTO CONSOLIDADO DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO	31
CUADRO 5	NUEVO ESQUEMA DE LA MASA DE COPARTICIPACIÓN.....	32
CUADRO 6	EJECICIO QUE DETERMINA UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS.....	34
Índice de recuadros		
RECUADRO 1	PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DE LA MASA DE RECURSOS COPARTICIPABLES Y DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE AFECTACIÓN DE RECURSOS.....	30
RECUADRO 2	EL MODELO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO NACIONAL DE ARGENTINA.....	51

Indice de imágenes

IMAGEN 1 “LA CONSTITUCIÓN GUÍA AL PUEBLO”9

Resumen

El presente documento procura integrar un conjunto de temas vinculados con la coordinación y determinación de competencias entre el estado federal y los estados provinciales en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos, las relaciones económicas y financieras, tomando como fuente principal lo establecido por la Constitución Nacional y algunas de sus leyes reglamentarias, agregando como perspectiva los esfuerzos encarados en los últimos años para mejorar la gestión estatal.

Contiene seis capítulos, los que si bien permiten dar forma a una versión panorámica de las principales cuestiones involucradas en las relaciones interestatales, tienen la particularidad de que admiten una lectura por separado. Esto se debe a la intención de que cada capítulo sirva también como una unidad didáctica de introducción a los temas descriptos.

El capítulo primero es el que está más relacionado con el tema general y está dedicado a describir la estructura de competencias, potestades y relaciones entre el Estado Federal (Estado Nacional) y los estados subnacionales, en su condición éstos de estados miembros y constituyentes de aquel.

De esta forma, se hace un recorrido de las disposiciones constitucionales referidas a las funciones exclusivas, concurrentes y compartidas de cada uno de los dos niveles estatales, las cuales luego se transforman por lo general en gasto público, lo cual da a pie, por el lado del financiamiento, a la descripción de las potestades impositivas, la propiedad de los recursos naturales y el papel que, dentro de las relaciones mencionadas, le corresponde a la Nación en materia monetaria, financiera y presupuestaria, según el orden constitucional.

Siempre dentro del capítulo primero, se destaca el desarrollo realizado en el país con relación al régimen de coparticipación federal de impuestos y el régimen fiscal de responsabilidad fiscal.

En su parte final, el capítulo incluye como contribución técnica los resultados de un ejercicio de simulación realizado para calcular cuáles serían los porcentajes de distribución entre la Nación y las provincias (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de acuerdo con la recaudación y el gasto ejecutados en el año 2010, y suponiendo la ampliación de la masa coparticipable mediante la eliminación de varios impuestos actualmente afectados a fines específicos, tanto con destino a la Nación como al sistema nacional de seguridad social y a las provincias.

Del análisis de lo descripto en el capítulo primero surge, entre otras cuestiones, la necesidad de llegar a un acuerdo político para terminar con el actual régimen de reparto, que ha distorsionado los propósitos fundamentales de todo sistema de coparticipación federal de impuestos, por un nuevo régimen de distribución que cumpla con el mandato constitucional y que en forma estable esté al servicio del financiamiento de los objetivos del desarrollo humano, equitativo y solidario, establecido en el inciso 19 del Artículo 75 de la Constitución Nacional, incorporado por la Convención Constituyente del año 1994.

Otra conclusión del capítulo es que, además de la aprobación del nuevo régimen de coparticipación, es necesario al mismo tiempo avanzar con mayor efectividad en los procesos de modernización de la gestión estatal iniciados en el nivel nacional y en varios de los estados subnacionales, sobre todo en los últimos diez años, para introducir el planeamiento estratégico basado en resultados (Capítulos 3, 4 y 5). Con un gasto consolidado (corriente y de capital) del sector público argentino (Nación, Provincias, CABA y Municipios) situado en torno al 43% del PIB, consecuencia de la activa política de intervención del Estado de los últimos años, y una alta presión tributaria (33,7%¹), coexistiendo con servicios públicos de baja calidad en educación, salud, promoción social, seguridad ciudadana, justicia, etc., resulta imprescindible concentrar los esfuerzos en la optimización de la estructura de asignaciones presupuestarias y en la mejora de la calidad de las prestaciones.

El Capítulo 2° se concentra en el presupuesto público, poniendo el foco en el régimen nacional. Dadas sus características, la institución presupuestaria es, tanto para el gobierno nacional como los subnacionales, el principal instrumento con que cuentan para concretar en forma sustentable los objetivos de desarrollo, la provisión de los bienes y servicios requeridos en función de esos objetivos, con mayores márgenes de equidad en la distribución del ingreso. Por otra parte, un presupuesto de razonable calidad, es también un medio para conseguir buenos resultados en aquellas gestiones que requieren de la concurrencia de los diferentes niveles estatales. En Argentina, el Presupuesto Nacional es el que tiene la mayor responsabilidad, dado su volumen y la importancia que tiene en la composición de su gasto la asistencia financiera a programas ejecutados por las provincias y municipios.

El tratamiento del tema del capítulo segundo incluye una nota histórica que permite conocer los progresivos intentos que con los años fueron dando forma al sistema presupuestario de la administración nacional. A tal fin, se describen la fórmula prevista en la Constitución Nacional, las sucesivas leyes de contabilidad que introdujeron normas presupuestarias hasta la sanción de la actual ley orgánica de administración financiera pública, la Ley N°24.156.

Con relación a esta Ley, en atención a los objetivos del presente trabajo, se describen asimismo los rasgos principales del modelo de formulación presupuestaria y sus principales procedimientos, que están orientados a justificar el uso de los medios físicos y financieros en función del logro de metas de provisión de bienes y servicios públicos, todo lo cual constituye una sólida plataforma que sirve para sustentar el desarrollo de un sistema de gestión en base a resultados. El capítulo segundo termina con la mención del papel que le corresponde al Jefe de Gabinete en su carácter de administrador general del Estado nacional, a partir de la reforma constitucional del año 1994.

¹ Incluye recursos tributarios de origen nacional y de las provincias: Año 2010 (Fuente: "Informe sobre la Recaudación Tributaria IV Trimestre 2010 y Año 2010" de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación)

La evaluación de la gestión pública es uno de los pilares que tiene el Estado para avanzar sobre bases firmes en la consecución de sus fines. El capítulo tercero está dedicado a este tema. Como no existe un sistema integrado de evaluación de la gestión pública, como es el caso de otros países, la descripción se realiza considerando los principales sistemas implementados en el sector público nacional. No obstante, en el Capítulo 4° se destaca el procedimiento desarrollado en el sector educativo por la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N°26.075), que ha instaurado un sistema de articulación entre el nivel nacional y las provincias basado en la formulación, seguimiento y evaluación de metas educativas.

Como una continuidad de los contenidos especificados en los dos capítulos anteriores, en el Capítulo 5°, se resumen los principales rasgos de los esfuerzos realizados por las provincias de Salta, San Juan, Córdoba, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para incorporar normas y prácticas administrativas que promueven la cultura de la planificación estratégica y la gestión por resultados, poniendo el acento en el grado de vinculación que tienen los modelos impulsados con el presupuesto provincial.

En el mismo capítulo se hace referencia al Consejo Federal de la Función Pública, el que desde su creación a principios del año 2000, ha servido para impulsar las buenas prácticas de gestión, generando espacios de intercambio, difusión de ideas y acuerdos programáticos, propios de un federalismo de concertación.

En el último capítulo, a título de ensayo articulador, se formulan lo que a juicio del autor son algunos de los principales desafíos que emergen de las cuestiones tratadas. Todos ellos apuntan a cumplir con el programa de la Constitución Nacional.

“Los himnos populares de nuestra revolución de 1810 anunciaban la aparición en la faz del mundo de una nueva y gloriosa nación, recibiendo saludos de todos los libres, dirigidos al gran pueblo argentino. La musa de la libertad sólo veía un pueblo argentino, una nación argentina, y no muchas naciones, y no catorce pueblos. En el símbolo o escudo de armas argentinas aparece la misma idea, representada por dos manos estrechadas formando un solo nudo sin consolidarse: emblema de la unión combinada con la independencia.” Juan Bautista Alberdi, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”

“He dicho que la provincia que represento concurrirá a la asociación bajo la condición sine qua non de que no se la sujetará a otra; no he dicho que concurrirá de un modo tal que ella no formará parte con otra.” Manuel Dorrego, diputado por Santiago del Estero en la discusión de la Constitución de 1826

IMAGEN 1
“LA CONSTITUCIÓN GUÍA AL PUEBLO”



Fuente: “La Constitución guía al pueblo”, Pintura de Guillermo Roux.

I. Coordinación interestatal e instituciones fiscales y económicas

A. Un país en proceso de integración

Argentina es una nación federal. Así lo expresa el Artículo 1° de la Constitución Nacional:

“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución.”

Promulgada el 1° de Mayo de 1853, treinta y siete años después de la Declaración de la Independencia, la Constitución fue objeto de reformas², la última de las cuales, la del año 1994, constituye la versión que rige actualmente.

Muchos de los acontecimientos sucedidos en la historia argentina se pueden explicar por la búsqueda de una fórmula satisfactoria para organizar un país integrado por el interés nacional y a la vez respetuoso de las facultades inherentes a los estados que decidieron unirse para formar parte de una república³.

² La constitución actual responde a la sancionada en 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994 (el texto publicado fue ordenado por la Ley N° 24.430, promulgada el 3 de Enero de 1995).

³ El 31 de mayo 1852 las catorce provincias existentes firmaron el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, con el propósito de reunir un “Congreso General, con arreglo a los tratados existentes y al voto unánime de todos los pueblos de la república” y “sancionar la constitución política que regularice las relaciones que deben existir entre todos los pueblos argentinos, como pertenecientes a una misma familia”. Las provincias firmantes fueron: Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza y Buenos Aires. Más tarde, el 11 de septiembre la Provincia de Buenos Aires se separó de la llamada Confederación Argentina. Finalmente, la Constitución de 1853 fue firmada pero sin la

Argentina, todavía no ha alcanzado ese estatus de equilibrio dinámico entre las razones que justifican la centralización de las decisiones que hacen al conjunto⁴ y las legítimas razones que defienden la descentralización de los poderes, potestades y atribuciones de los estados fundadores. En determinados períodos de la historia argentina las corrientes centralistas⁵ prevalecieron sobre las corrientes federalistas, y en otros sucedió lo contrario. La puja por el reparto de los fondos casi siempre estuvo en la base de estas disputas, desde el comienzo mismo del país como nación independiente. Como resultado, todavía se está lejos de superar las desigualdades existentes en el país. El sistema de asignación de recursos públicos y los mecanismos compensatorios han operado con una marcada ineficacia y no han podido modificar el asentamiento de una estructura dual en el territorio del país, en la que conviven sectores dinámicos y sectores rezagados.

El reto de que una pluralidad de estados consiga funcionar como una unidad, como un todo orgánico, necesita de algo más que una Constitución formal, requiere, entre otros factores, que ésta adquiera vigencia en los usos y costumbres del sistema político de un país. No obstante, para conocer las relaciones fundamentales que rigen hoy la distribución de las competencias funcionales, las relaciones patrimoniales, económicas y financieras entre el Estado nacional y los estados provinciales y entre éstos y los estados municipales, es forzoso recurrir primero al texto constitucional. La Constitución Nacional, por otra parte, en especial después de la reforma del año 1994, constituye por sí misma un plan de gobierno, siendo la principal política de Estado que deberían asumir como programa los sucesivos gobiernos.

B. La estructura de competencias y de relaciones económicas entre el estado federal y los estados miembros

En el desarrollo de este punto se sintetizan, en una forma no exhaustiva, las disposiciones constitucionales y normas complementarias que caracterizan a esta estructura de relaciones, agregando además aspectos cuantitativos que permiten ilustrar mejor el significado práctico de las cláusulas descriptas.

Para ordenar la exposición, primero se especifican las competencias y funciones que tiene a su cargo el Estado nacional, las que les corresponden a las provincias⁶ y las que son concurrentes, para pasar, luego, a mencionar las potestades económicas, fiscales y monetarias que la Constitución establece para cada nivel estatal para financiar tales competencias y funciones.

Esta forma de presentación no es la forma clásica de descripción de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, que por lo general comienzan por la parte tributaria. Sin embargo, parece más apropiado presentar primero el reparto y contenido de las funciones, en tanto se considera que desde esta perspectiva funcionalista se logra explicar con mayor fuerza las presiones que deben afrontar las autoridades de ambos niveles estatales, y que, a juicio del autor, está en la raíz de la permanente e histórica puja por el reparto de los fondos públicos.

De esta manera, se pone el acento en que la justificación de los fondos reclamados está más basada en la necesidad de los gobernantes de cubrir el financiamiento de los servicios públicos que el régimen constitucional pone bajo su ámbito de responsabilidad, que en una reivindicación de las potestades tributarias, financieras y monetarias que la misma Constitución les otorga a los poderes territoriales.

participación de la Provincia de Buenos Aires, quien se incorporaría años más tarde, en 1860, después de la derrota militar de Buenos Aires por parte de las fuerzas de la Confederación.

⁴ Con anterioridad a 1853, hay dos antecedentes de constituciones consideradas unitarias, las de los años 1819 y 1826, que no prosperaron. La de 1826 asumía como forma de Estado, la “representativa republicana, consolidada en unidad de régimen”, lo cual quedaba especificado con la cláusula que disponía que “en cada provincia habrá un gobierno que la rija, bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República” (Tomado de María Angélica Gelli, Capítulo 4, Período 1852-1866, “Historia de la Tributación Argentina. 1810-2101”, obra colectiva dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, ERREPAR, Buenos Aires, 2010).

⁵ Por lo general, el centralismo tuvo su mayor expresión durante los gobiernos de facto.

⁶ A lo largo del documento se utilizan en forma indistinta los términos provincias, estados subnacionales, jurisdicciones territoriales. En todos los casos se incluye por comodidad expositiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual si bien no tiene el estatus jurídico de provincia, institucionalmente y fiscalmente forma parte del mismo universo.

El punto que sigue está dedicado a detallar las definiciones contenidas en la Constitución Nacional con relación a la distribución de las funciones y los recursos. Completando el análisis, también se hace mención a la propiedad de los recursos naturales y a las instituciones monetarias, financieras y presupuestarias. Se incluye además una sección especial dedicada a la explicación del régimen federal de responsabilidad fiscal, que constituye la última norma sancionada de regulación de las relaciones entre la Nación y las provincias, con características relevantes.

1. El marco constitucional

Aparte de las tensiones históricas preexistentes entre el unitarismo y el federalismo ya anticipadas, la Constitución argentina es también la conjunción normativa entre una base dogmática y programática original, configurada en torno a los principios del liberalismo⁷ y del federalismo (con fundamentos en las tradiciones que surgieron de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y de la gravitante influencia histórica de las ciudades nacidas de las diferentes corrientes colonizadoras de España en el actual territorio argentino) y las reformas de 1957 y 1994 inspiradas en el ideario del Estado del Bienestar, que se fue expandiendo en Occidente a partir de la inclusión de una seguridad social de carácter universal en la Alemania de Bismark (1883), con hitos en la Constitución de México de 1917 y la Constitución de la República de Weimar de 1919.

En virtud de su plataforma original, las normas constitucionales garantizan en la actualidad la vigencia de la libre iniciativa, la propiedad privada y la circulación del comercio, dentro y fuera del territorio, mientras que por la posterior introducción del concepto de justicia social como nuevo paradigma jurídico, dan cabida a los derechos sociales y a la consecuente obligación del Estado de protegerlos⁸, al mismo tiempo que contienen nuevos objetivos económicos a los ya comprendidos en el texto de 1853⁹, por medio de la denominada “cláusula del progreso”.

En el marco de la norma constitucional que establece que “ningún habitante de la nación será obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe” (Artículo 19 de la C.N.), la regla para el Estado es la inversa, debiendo ajustarse en sus acciones al principio de legalidad. Además, con los derechos sociales, también denominados derechos de prestación, ya “no es suficiente el reconocimiento y la carga del Estado de no crear obstáculos para su ejercicio sino que su eficacia va a depender de un accionar concreto de la actividad gubernamental¹⁰”. El pleno goce de estos derechos dependerá entonces de la capacidad del Estado para obtener suficientes medios de financiamiento.

El pasaje del constitucionalismo clásico a un constitucionalismo social que tiene adosada la función de promover el desarrollo económico, desde los inicios del siglo XX repercutió en los sucesivos gobiernos bajo la forma de una mayor presión para la obtención de fuentes de financiamiento adicionales que permitieran cubrir las nuevas demandas de gasto público¹¹, con crecientes y más intensas pujas

⁷ Juan Bautista Alberdi, principal mentor de la Constitución de 1853, lo expresa así: “La Constitución es, en materia económica, lo que en todos los ramos del derecho público: la expresión de una revolución de libertad” (“Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina”).

⁸ Esto ha dado lugar, inclusive, a la formación de una corriente jurídica dentro del sistema judicial argentino que se ha manifestado en sentencias que obligan al Estado a proveer fondos para cubrir determinados derechos sociales, como lo son el de poseer una vivienda, cubrir intervenciones médicas de alto costo, etc.

⁹ “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias”.

¹⁰ Cayuso, Susana, “El federalismo y el poder de policía”, artículo integrado al libro dirigido por Antonio María Hernández, “Aspectos institucionales del Federalismo Argentino”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto del Federalismo.

¹¹ Se considera que la primera pieza jurídica que en el país buscó proteger un derecho social (en el caso: el acceso a la vivienda) fue la Ley N° 11.157 del año 1921, que dispuso en su Artículo 1° que “durante dos años no podrá cobrarse por la locación de casas, piezas y departamentos...un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1° de enero de 1920”. Teniendo en cuenta que la ley limitaba la libertad de contrato, la misma fue objeto de un recurso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien en un fallo dividido sentenció que los “derechos reconocidos por la Constitución no tienen un carácter absoluto, ni siquiera el derecho de usar y disponer de la propiedad. Fomentar la existencia de derechos ilimitados sería igual a sostener una concepción antisocial del derecho”, continuando “cuando por la naturaleza del negocio...no fuere posible la acción eficiente del regulador común, es decir la competencia, el propietario se hallaría en aptitud de imponer a la sociedad verdaderas exacciones bajo el nombre de precios”. En disidencia con la posición de los magistrados Dámaso E. Palacio, José F. Figueroa Alcorta y Ramón Méndez, se pronunció el juez Antonio Bermejo, aduciendo que la ley “es inconciliable con las garantías constitucionales que reconocen a todo habitante de la Nación el derecho de usar y disponer de su propiedad, la inviolabilidad de ésta y la prohibición de alterar esos derechos en las reglamentaciones de ejercicio”, y luego agrega “la escasez en un momento dado puede ser sobreabundancia en otro, y la misma

intergubernamentales por el reparto de los recursos, en contextos de inestabilidad política, inflación estructural y fuga de capitales, lo que después de las hiperinflaciones de 1989 y principios de 1990 puso en duda la capacidad económica del país para financiar el modelo del Estado del Bienestar.

Entrando más específicamente en materia, una primera norma fundamental que rige a las relaciones entre el Estado nacional y los estados provinciales está contenida en el Artículo 31 de la Constitución Nacional:

*“Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales”*¹²

Para Germán J. Bidart Campos esta supremacía de las leyes de la Nación¹³ es la que sostiene la cohesión y armonía de las partes, para que éstas sean “congruentes con el todo”¹⁴, en un sistema institucional de división territorial de poderes como es el sistema federal.

Esta relación jerárquica, no obstante, se realiza en un ámbito de participación de las provincias en los asuntos del Estado federal. Para ello, las provincias están representadas en uno de los dos órganos legislativos del Congreso de la Nación, la Cámara de Senadores. Además, existe una distribución de competencias entre ambos niveles¹⁵, especificadas en diferentes artículos de la Constitución, consistentes sobre todo con la previsión de los medios y atribuciones que en cada uno de ellos se requiere para atender las necesidades colectivas bajo su responsabilidad y en la procuración de la debida coordinación.

A su vez, para completar lo dispuesto en el Artículo 31 de la C.N. y establecer un sistema de contrapesos es también de suma importancia lo establecido en el Artículo 121, por el que las provincias “conservan todo el poder no delegado” por la Constitución al Estado federal. De esta forma, se reconoce que, en su origen, el poder constituyente residió en el acuerdo voluntario de las provincias. En concordancia con ese artículo, el nivel nacional debe funcionar y cumplir con su misión dentro de los poderes que le fueron delegados.

Como un ejemplo de conjunción normativa de los artículos 31 y 121 de la CN, se transcribe el Artículo 1° de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (texto aprobado en la Convención Constituyente el 3 de octubre 2008):

“La Provincia de Entre Ríos, como parte integrante de la Nación Argentina, organiza su gobierno bajo la forma republicana representativa, como lo establece esta Constitución y en el ejercicio de su soberanía no reconoce más limitación que la Constitución Federal que ha jurado obedecer y las leyes y disposiciones que en su conformidad se dictaren”

La Constitución sostiene una fórmula que reconoce, siguiendo a Pedro J. Frías, que el “gobierno federal es supremo en lo suyo, pero subsidiario en relación a esa esfera de reserva de las provincias”¹⁶.

La razonable claridad con que la norma constitucional delineó los límites de las facultades delegadas al Estado federal, se fue perdiendo en la práctica por las decisiones de intervención directa por parte de los gobiernos nacionales de los últimos sesenta años para resolver necesidades públicas

razón de Estado llevaría autoritariamente el aumento del alquiler, lo que en definitiva significaría la desaparición de propietarios y de inquilinos reemplazados por el Estado, que se habría convertido en empresario de un inmenso falansterio”.

¹² Este artículo en su parte final contiene una salvedad para la provincia de Buenos Aires, que respeta lo acordado en el Pacto de San José de Flores, del 11 de noviembre de 1959, en el que se acordó el reintegro de la Provincia de Buenos Aires a la entonces Confederación Argentina y se dispuso como cláusula, entre otras, que las propiedades que le pertenecían al Estado provincial debían seguir correspondiéndole (¡salvo la Aduana!), al igual que sus establecimientos públicos, todo lo cual debía seguir gobernado y legislado por la autoridad provincial.

¹³ En el presente trabajo “Estado federal” y “Estado nacional” se utilizan en forma indistinta, en donde el término “nacional” se usa como oposición al “provincial” (Cfr. Bidart Campos).

¹⁴ “Manual de la Constitución Reformada”, Ediar S.A. Editora.

¹⁵ En estas competencias y atribuciones se pueden distinguir aquellas que son exclusivas del Estado federal, las que son propias de las provincias, las concurrentes y las compartidas.

¹⁶ Frías, Pedro J., “El proceso federal argentino”, Edición del autor, Córdoba (1988).

insatisfechas, las cuales luego quedaron confirmadas en el texto constitucional por las enmiendas introducidas en el año 1957 y, en especial, por la reforma del año 1994. Quedó consagrado así un nuevo cuadro funcional cuya satisfacción supone la captación y/o movilización de ingentes recursos financieros. Sin embargo, lo mismo le sucedió a los estados provinciales. Esto se podrá apreciar con mayor detalle en el apartado que sigue, en el cual, a partir de las premisas enunciadas, se realiza una somera descripción de las principales competencias.

a) Las funciones asignadas al estado federal y a los estados provinciales

i) Desarrollo Humano

Entre las funciones que la Constitución le asigna al Congreso de la Nación se encuentran las de “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (...)”, “al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo”, etc.

Con estas fórmulas quedan comprendidos los variados programas y proyectos impulsados por el Estado en las áreas de la energía, el transporte, las comunicaciones y la minería, en la promoción de la industria y del sector agropecuario, así como también lo relacionado con las inversiones en vivienda, agua potable, promoción del empleo e innovación tecnológica, etc. Todos los programas y proyectos de este tipo se vinculan con la prosperidad del país, la generación del empleo y el desarrollo humano, y en donde, además, no resulta fácil delimitar la línea divisoria entre la intervención pública y la intervención privada.

El Estado nacional y los estados provinciales se reparten estas responsabilidades en forma concurrente, aunque por lo general son las provincias los que se encargan de la ejecución de las inversiones (por ejemplo, de la construcción de las viviendas o de la construcción de una central eléctrica) y de la atención directa a los usuarios, como es el caso de las oficinas de empleo, quedando para el Estado nacional la cuota más importante del financiamiento, además de la formulación de las políticas estratégicas y la promoción de estos sectores. También le corresponden al nivel nacional atribuciones legislativas tales como las de dictar los códigos de minería, comercial, del trabajo (sin alterar las jurisdicciones locales), reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, arreglar y establecer los correos generales de la Nación.

ii) Seguridad social

La seguridad social es otra de las funciones concurrentes entre la Nación y las provincias. La seguridad social fue establecida como un derecho social básico a partir de la reforma constitucional del año 1957. En principio, le corresponde al Estado la responsabilidad de otorgar “los beneficios de la seguridad social”, que deben ser obligatorios e integrales, es decir que cubran en forma amplia y total las necesidades de toda la población. Además se trata de un beneficio móvil, por lo que se debe conservar una cierta proporcionalidad entre el haber previsional y la remuneración original del afiliado al cese de sus actividades laborales.

Dentro de las funciones del Congreso Nacional se incluyen dos relacionadas con la seguridad social. Por la primera, le corresponde dictar el Código de Seguridad Social y, por la segunda, establecer “un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.

En la actualidad, la Nación administra la parte más voluminosa del sistema de seguridad social. El mayor peso sobre la Nación, se hizo más marcado cuando a partir de la reforma previsional del año 1993 diez de las 23 provincias, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, transfirieron sus cajas de previsión social a la “Administración Nacional de la Seguridad Social” (ANSES), aunque una parte de las provincias, tales como la de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, han conservado dentro de su ámbito jurisdiccional las instituciones de seguridad social de los “empleados públicos y los profesionales”.

No obstante, la administración del sistema también le ocasiona a los estados provinciales un significativo esfuerzo fiscal, debido a que han resignado en favor del financiamiento nacional del sistema el 15% de su coparticipación federal.

Esta política de cesión de responsabilidades, ha dado lugar, por otra parte, a importantes flujos de transferencias de ingresos.

El papel de la Nación adquirió una mayor carga de obligaciones, después de la supresión del sistema mixto (público-privado) de jubilaciones y pensiones nacionales, por medio de la Ley N° 26.425, promulgada el 4 de diciembre 2008, por la cual el ANSES asumió como pasivo el 100% de los beneficios previsionales correspondientes a los afiliados al ex sistema privado.

iii) Educación

El tratamiento que la Constitución Nacional le da a la educación, especialmente después de la reforma de 1994, es amplio y con ciertas indeterminaciones en cuanto al verdadero alcance de sus cláusulas.

La educación es un derecho, que debe ser garantizado tanto por el Estado federal como por las provincias. El texto original de la Constitución de 1853, que se mantiene vigente, le otorga al Congreso Nacional la competencia de dictar “los planes de instrucción general y universitaria”, aunque también, en el Capítulo Primero de “Declaraciones, derechos y garantías” (la llamada parte dogmática de la Constitución), también le asigna a cada provincia la potestad de dictar una constitución que asegure, entre otros aspectos, “la educación primaria”.

Estas atribuciones fueron luego ampliadas en su contenido por la reforma de 1994, correspondiéndole al Congreso la atribución de sancionar “leyes de base de la educación” que sirvan para consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales y que, al mismo tiempo, sepan garantizar “los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. Asimismo, se prescribe que las leyes que se dicten deben garantizar a los pueblos indígenas argentinos “el respeto a su identidad y a una educación bilingüe e intercultural”.

En definitiva, sea a través del nivel nacional o del provincial, al sistema estatal argentino le cabe la responsabilidad de procurar los medios efectivos para que cada integrante de la población pueda acceder a la educación. Para cumplir estos objetivos, debe efectuar un significativo despliegue para administrar los múltiples intercambios interestatales de recursos financieros.

En la actualidad, el servicio educativo estatal, en lo que se refiere a los niveles primario, secundario y terciario no universitario, está prácticamente descentralizado en las provincias (incluyendo también establecimientos municipales) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, centralizando en la Nación la enseñanza superior impartida por las universidades nacionales estatales.

El sistema de financiamiento público está soportado entre la Nación y las provincias, realizándose una importante asignación de recursos para cubrir un gasto público equivalente al 6% del PIB.

Dentro de esta dotación de recursos también están incluidas las transferencias del Estado para cubrir una parte de los gastos efectuados por la oferta educativa privada.

iv) Salud

La salud es un derecho fundamental garantizado por la Constitución, sobre todo en virtud de las normas contenidas en los tratados internacionales que, en virtud del Artículo 75, inciso 22, tienen una jerarquía superior a las leyes. Por ejemplo, en el Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, se reconoce el “derecho de toda persona al disfrute del más alto posible de salud física y mental.” (Art.12, 1). Cláusulas con características similares se encuentran también en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos. En este contexto normativo, en Argentina existe jurisprudencia que afirma la obligación del Estado a brindar los recursos necesarios para hacer frente en forma oportuna y eficaz a determinados casos de enfermedad, cuando el paciente no posee otra forma de asistencia.

Asimismo, el derecho a la salud está considerado en forma positiva en la protección de carácter constitucional que tienen los consumidores y usuarios de bienes y servicios y, en un sentido más amplio, en la norma que establece que todos los habitantes del país que gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

Como sucede con la educación, la oferta pública en materia de salud se ha distribuido entre el Estado federal y las provincias, sin que haya habido una clara delimitación de las competencias, salvo las que surgen de los principios generales de la Constitución. La atención hospitalaria pública, después de los procesos descentralizadores de servicios, ocurridos principalmente en los años 1971, 1978 y 1992, se concentra en las provincias y municipios, quedando para la Nación la formulación de políticas, las funciones regulatorias y de coordinación, la promoción y prevención de la salud, la asistencia financiera a programas básicos y críticos, la vigilancia epidemiológica y la administración de algunos pocos hospitales especializados y de alta complejidad. No obstante, en forma indirecta, la influencia de la Nación es significativa por la tutela que realiza con relación a la atención de la salud del sector pasivo a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, obra social de derecho público no estatal.

v) *Jusiticia*

La administración de la justicia es otra función pública cuya prestación comprende tanto al Estado federal como a los provinciales. Existe una justicia federal y otra de jurisdicción provincial. La Constitución, también en la parte de los derechos y garantías dispone en su Artículo 5° que la constitución de cada provincia debe asegurar su propia administración de justicia.

Aplicando el criterio constitucional básico, la justicia federal es limitada y de excepción y deja fuera al derecho común” (justicia ordinaria), que le corresponde a las provincias. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se da una excepción, en razón de que el territorio de la capital, antes de la creación de la misma estaba federalizado. Dentro de su ámbito territorial, es el poder judicial de la nación quien tiene a su cargo la justicia ordinaria,, pese a que a que la Ciudad Autónoma tiene el derecho de administrarla dentro de su propia jurisdicción.

Los tribunales de la justicia federal están distribuidos en diferentes puntos del territorio nacional, estando la sede de la Corte Suprema en la ciudad de Buenos Aires.

En la práctica, los esquemas mencionados se traducen en una administración de justicia difícil de manejar y muchas veces con respuestas tardías. Por otra parte, desde la perspectiva del proceso judicial, esta complejidad se acentúa porque no se ha avanzado lo suficiente en la necesaria coordinación de la justicia con las fuerzas policiales y el sistema carcelario.

vi) *Seguridad de personas y bienes*

La seguridad de personas y bienes es una función básica del Estado, que en el caso argentino comparten el Estado nacional, los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De acuerdo con esta división, en la actualidad coexisten fuerzas de seguridad, nacionales y provinciales. La “seguridad interior” está definida en la legislación nacional como “ la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal”.

El Estado federal provee la seguridad de fronteras, terrestre, marítima, fluvial, lacustre y aeropuertos y una fuerza policial de carácter federal, asentada principalmente en la ciudad de Buenos Aires, pero con destacamentos desplegados en todo el territorio argentino para atender los delitos federales. A estas fuerzas federales le depende una dotación de personal muy significativa.

En la práctica, existen en la práctica superposiciones operativas entre dichas instituciones y entre éstas y las policías provinciales.

No obstante, para procurar una acción unificada y sistémica en el territorio de la Nación, se ha dictado una ley nacional de seguridad interior (ley N° 24.059, sancionada el 18 de diciembre de 1991). Se trata de una ley convenio, que prevé la adhesión de las provincias mediante una ley provincial, único procedimiento para que tenga plena vigencia en la jurisdicción provincial.

Dicha ley ha creado el “sistema de seguridad interior” del que forman parte el presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias adherentes, el Congreso de la Nación, la Policía Federal Argentina y las policías provinciales y otras instituciones nacionales. Forma parte de dicho sistema el Consejo de Seguridad Interior, en el que, además de los representantes del nivel nacional, lo integran cinco jefes de policía de las provincias adherentes y los gobernadores de provincia que deseen participar

en sus reuniones. Asimismo, como órgano de coordinación interno a cada provincia, la ley prevé la formación de “consejos provinciales de complementación para la seguridad interior”, en el que participan las máximas autoridades de las fuerzas nacionales de seguridad destinadas en la provincia.

Por otra parte, el conjunto de fuerzas que conforman este sistema pueden ser empleadas fuera del ámbito de las normas de la jurisdicción federal cuando está “en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada”, cuando se encuentran “gravemente amenazados los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal” o en “situaciones de desastre”. Los gastos demandados por las acciones originadas en el sistema de seguridad interior se financian con el presupuesto nacional y con los aportes proporcionales que determina anualmente para cada provincia el Consejo de Seguridad Interior.

vii) Defensa

La defensa del territorio nacional es función exclusiva del Estado nacional. Por imperio del Artículo 21 de la Constitución todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la integridad territorial de la Nación y de la misma Constitución, conforme a las leyes dictadas por el Congreso y los decretos del Poder Ejecutivo nacional. Lo expresado en dicho artículo, se especifica en la parte orgánica de la Constitución cuando establece como una función propia del Congreso de la Nación la de “fijar las fuerzas armadas”, cláusula que debe ser armonizada con la atribución asignada al Presidente de la Nación de ser “comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas”.

Queda claro en la Constitución que las provincias tienen prohibido por su propia iniciativa el ejercicio de la defensa, salvo en el caso de las situaciones extremas previstas en la misma, pero siempre con la obligación de dar cuenta al gobierno nacional.

2. Distribución interestatal del gasto público

Como ya se ha anticipado, para el debido cumplimiento de sus funciones tanto el Estado federal como los provinciales y municipales tienen que realizar un significativo esfuerzo presupuestario, distribuyéndose la carga según las atribuciones constitucionales y de las leyes y reglamentos que regulan su accionar.

Las constituciones provinciales están enmarcadas dentro de los contenidos y límites especificados en las funciones descriptas en el apartado anterior, pero con la salvedad señalada de que sus potestades pueden extenderse hacia aquellas materias que no hayan sido delegadas con exclusividad al Estado nacional. Éste, por su parte, si bien no tiene una cláusula similar, le corresponden funciones con obligaciones abiertas, tanto por la naturaleza de las mismas, como es el caso de “desarrollo humano”, como la de ser el procurador del interés general de la Nación.

Para tener una expresión numérica de este esfuerzo se ha elaborado el Cuadro 1 que muestra el gasto directamente realizado en el año 2009 en las funciones principales por cada nivel estatal.

El cuadro es un buen reflejo del importante volumen actual del gasto público (equivale al 43% del PIB en el año 2009 cuando en el año 1998 era del 31%¹⁷). Además, se puede apreciar la distribución interestatal, siendo la Nación la que le corresponde la parte principal en la atención del gasto público: 54%. El 38%¹⁸ correspondiente a las provincias, no obstante, debe considerarse como un indicador representativo de la importancia de la responsabilidad financiera asumida después de los procesos descentralizadores de los servicios educativos y hospitalarios (años 1978 y 1992), teniendo en cuenta que se estima que en el año 1961 su participación en el consolidado equivalía al 25%¹⁹.

¹⁷ Entre 1853 y hasta la crisis de 1890, el gasto público representó el 10% del PIB (Fuente: Jorge Ávila, “Nuevo Federalismo Fiscal”, Fundación Atlas para una sociedad libre –Año 2002).

¹⁸ Si no se computa la seguridad social a las provincias les corresponde el 43% del gasto (nación 47%, municipios 10%).

¹⁹ Este porcentaje surge a partir de la serie de la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Argentino 1961-2004, elaborada y publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Para ello se ha procurado mantener la misma estructura institucional de la serie elaborada por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que es la fuente utilizada para la confección del Cuadro N° 1. En tal sentido, del sector empresas públicas solo se incluyen los aportes de la Administración Nacional y se supone que los municipios representan el 7% del gasto total.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES ESTATALES^a
(En millones de dólares)^b

Funciones	Nación	Provincias y CABA	Municipios	Total	Porcentajes
Desarrollo económico ^c	12 588,5	3 918,0	714,2	17 220,7	13,0
Desarrollo social ^d	6 021,1	5 917,9	4 577,8	16 516,8	12,4
Seguridad Social	23 154,6	6 071,8	-	29 226,4	22,0
Educación, Cultura y Ciencia	4 582,6	15 457,9	466,8	20 507,3	15,5
Salud	9 957,9	8 046,3	1 071,3	19 075,5	14,4
Justicia	961,7	2 079,6	-	3 041,3	2,3
Seguridad	2 244,6	3 992,7	-	6 237,3	4,7
Defensa	1 664,6	-	-	1 664,6	1,3
Administración general	3 769,2	4 359,5	3 074,5	11 203,2	8,4
Deuda Pública (intereses)	7 007,7	882,0	50,4	7 940,1	6,0
Totales	71 952,5	50 725,7	9 955,0	132 633,2 ^e	100
Composición	54,2%	38,3%	7,5%	100%	

Fuentes: Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Datos provisorios de ejecución del Año 2009 (último año publicado de la serie de gasto público por Finalidad-Función 1980-2009 que elabora la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales dependiente de dicha Secretaría). Consolidación del gasto ejecutado, base devengado, en donde las transferencias y préstamos a un determinado nivel de gobierno están eliminadas del nivel de gobierno otorgante.

^a Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Datos provisorios de ejecución del Año 2009 (último año publicado de la serie de gasto público por Finalidad-Función 1980-2009 que elabora la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales dependiente de dicha Secretaría).

^b Tipo de cambio utilizado correspondiente al año 2009: 3,73.

^c Incluye: Producción primaria, Energía y combustibles, Industria, Transporte, Comunicaciones y Otros servicios económicos.

^d Incluye Agua potable y alcantarillado, Vivienda y urbanismo, Promoción y asistencia social, Trabajo y Otros servicios urbanos.

^e Equivalente a 43,2% del PIB.

El cuadro es un buen reflejo del importante volumen actual del gasto público (equivale al 43% del PIB en el año 2009 cuando en el año 1998 era del 31%²⁰). Además, se puede apreciar la distribución interestatal, siendo la Nación la que le corresponde la parte principal en la atención del gasto público: 54%. El 38%²¹ correspondiente a las provincias, no obstante, debe considerarse como un indicador representativo de la importancia de la responsabilidad financiera asumida después de los procesos descentralizadores de los servicios educativos y hospitalarios (años 1978 y 1992), teniendo en cuenta que se estima que en el año 1961 su participación en el consolidado equivalía al 25%²².

Otro rasgo destacable es que el gasto en educación se concentra en un 75% en las provincias, en tanto que el gasto en salud está más repartido con la Nación, quien, como se explicó con anterioridad, pese a administrar unos pocos establecimientos hospitalarios incluye en su jurisdicción la obra social de

²⁰ Entre 1853 y hasta la crisis de 1890, el gasto público representó el 10% del PIB (Fuente: Jorge Ávila, "Nuevo Federalismo Fiscal", Fundación Atlas para una sociedad libre –Año 2002).

²¹ Si no se computa la seguridad social a las provincias les corresponde el 43% del gasto (nación 47%, municipios 10%).

²² Este porcentaje surge a partir de la serie de la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Argentino 1961-2004, elaborada y publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Para ello se ha procurado mantener la misma estructura institucional de la serie elaborada por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que es la fuente utilizada para la confección del Cuadro N° 1. En tal sentido, del sector empresas públicas solo se incluyen los aportes de la Administración Nacional y se supone que los municipios representan el 7% del gasto total.

jubilados y pensionados. Por otra parte, con relación a la atención del servicio de la deuda pública, se puede ver en el cuadro que es la Nación la que soporta el financiamiento principal²³.

Dado que las cifras están consolidadas en función del sector que realiza el gasto y no en el que lo financia, el cuadro no es ilustrativo de cómo se distribuye la carga de la asistencia financiera. En este sentido, es la Nación la que asume el papel más activo, acorde con el mandato constitucional que le asigna al Congreso de la Nación la atribución de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyos ingresos no alcancen “según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”,²⁴ a lo que hay que adicionarle las transferencias de fondos de la Nación a las provincias y municipios en función, por una parte, de la aplicación de leyes con afectación específica y, por otra, en virtud de decisiones discrecionales del gobierno nacional para el desarrollo de programas sociales y proyectos de obras de ampliación de la infraestructura.

Es importante destacar que una parte de las funciones consideradas están cubiertas también por el sector privado, en especial en lo que se refiere a la educación, a la salud, al financiamiento de la vivienda y a la seguridad. Por ejemplo, en Argentina existe una significativa oferta educativa privada, con un nivel de atención del orden del 27% de la matrícula de todos los niveles de enseñanza (Año 2009)²⁵. En materia de salud, se ha estimado que la medicina privada absorbe el 13% del gasto total en salud que llega al 9,6% del PIB, y el denominado “gasto de bolsillo” el 33%, el resto le corresponde al sector de las obras sociales (35%) y al sector público (19%)²⁶. Por otra parte, en lo que se refiere a la inversión es el sector privado el principal, con una participación estimada de 18% del PIB, sobre una inversión total de 21% (Año 2009)²⁷.

No obstante, pese al esfuerzo conjunto efectuado por el sector público, las obras sociales, el sector privado y de las organizaciones no gubernamentales, en el país sigue habiendo personas sin cobertura de servicios sociales básicos en salud, a lo que se le suman los graves problemas de calidad en los servicios, en especial los correspondientes a la oferta pública. La intervención del Estado no han podido revertir las desigualdades regionales configuradas a partir de diferentes dinámicas de desarrollo económico, propias de una estructura dual y con una población hiperconcentrada en la región metropolitana desplegada en torno a la ciudad de Buenos Aires y en grandes ciudades como Rosario y Córdoba. Lo mismo que en la salud, sucede en la educación.

Frente a esta realidad y con un estado que se muestra muy activo en sus políticas de intervención, cuya consecuencia es un gasto público que en los últimos diez años ha crecido trece puntos porcentuales del PIB, surge con claridad la necesidad de poner el foco en mejorar la eficiencia de las políticas públicas y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para programarlas y ejecutarlas. Lo tratado en la Sección 3 en adelante del presente trabajo, tiene que ver con esta importante conclusión. Previamente resulta necesario introducirse en la estructura de distribución de las potestades impositivas y de captación de medios de financiamiento y otras cuestiones de las relaciones económicas interestatales que emanan del orden constitucional.

3. Los recursos y su distribución entre el estado federal y los estados provinciales

Las normas de reparto de los recursos públicos y el sistema administrativo al que las mismas dan lugar son esenciales a la efectiva vigencia del federalismo, porque si existen fallas estructurales en el plexo normativo o sus consecuencias instrumentales, algunas de las partes componentes, sean la Nación, las provincias en su conjunto o alguna(s) provincia(s), en particular, pueden quedar sin medios suficientes para conseguir sus fines, desde la propias normas de reparto de los recursos.

²³ Mediante acuerdos, las provincias le transfirieron gran parte de sus deudas a la Nación, con la obligación de financiar el servicio mediante la afectación de la parte que le corresponde de la coparticipación de los recursos tributarios de origen nacional.

²⁴ Artículo 75, inciso 9, de la C.N.

²⁵ Ministerio de Educación de la Nación (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa), Anuario Estadístico 2009.

²⁶ Califano, Jorge, “La eficiencia del sistema de salud”, ponencia dada en el XXI Seminario Nacional de Presupuesto realizado en la ciudad de Mendoza (2007).

²⁷ Elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se puso de manifiesto en el apartado precedente, las normas constitucionales le asignan al Estado nacional y a los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una importante carga de responsabilidades funcionales. A estos fines, la propia Constitución ha procurado asignar una serie de medios de financiamiento, algunos de los cuales concurrentes entre la Nación y las provincias y otros propios de la Nación o exclusivas de las provincias, quedando bajo la obligación de la Nación el papel de actuar como financiador de última instancia, en los términos del inciso 9 del artículo 75.

Conviene expresar que la información plasmada en el Cuadro N° 1 de la página 21, si bien es representativa de la distribución del gasto funcional, no lo es desde el punto de vista de las responsabilidades de percepción de los tributos, correspondiéndole al Estado nacional gran parte del esfuerzo de captación de los mismos. Mediante diferentes soluciones jurídicas que se fueron acumulando de un modo inorgánico a lo largo de la historia del país y partir del marco fiscal dispuesto por la Constitución de 1853, los recursos tributarios denominados de “origen nacional” son los que soportan en la actualidad la mayor carga del financiamiento público, tal como lo manifiesta la parte final del Cuadro N° 2.

CUADRO 2
ESTRUCTURA Y PRODUCIDO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE LA NACIÓN
Y LAS PROVINCIAS, AÑO 2010^a
(En porcentajes del PIB)

Impuesto	De origen nacional ^b	De origen provincial ^c
Impuesto al Valor Agregado	8,07	
Aportes y Contribuciones de la Seguridad Social	7,10	
Impuesto a las Ganancias	5,42	
Derechos de Exportación	3,16	
Derechos de Importación	0,78	
Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios	1,86	
Impuesto a los Combustibles	1,06	
Impuesto a los Bienes Personales	0,36	
Impuesto a los Cigarrillos	0,48	
Otros Impuestos de origen nacional	0,65	
Deducciones por reintegros	-0,21	
Impuesto a los ingresos brutos		3,51
Impuesto inmobiliario		0,35
Impuesto a los Sellos		0,40
Impuesto a las patentes de vehículos		0,25
Otros de origen provincial		0,24
Total nación y provincias (Presión Tributaria) 33,48	28,73	4,75

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

^a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la nación.

^b Recaudados por la Administración Federal de Impuestos Públicos (AFIP), órgano recaudador de la nación.

^c Recaudados por las direcciones de rentas de las provincias o de la C.A.B.A.

En lo que respecta al Estado nacional, el criterio seguido por los constituyentes de 1853 fue el de otorgarle los medios financieros suficientes como para que puedan cumplir con sus fines, sin depender del financiamiento obtenido por las provincias mediante el uso de impuestos²⁸, sin embargo se trataba de un Estado con mucho menos responsabilidades que las que se fueron agregando en la medida que transcurría el

²⁸ María Angélica Gelli, obra citada, quien a su vez toma como referencia el trabajo de Rodolfo R. Spisso, Derecho Constitucional Tributario, 2ª edición, Depalma, Buenos Aires, 2000.

Siglo XX. Algo similar se puede afirmar en el caso de los estados provinciales a partir de las sucesivas transferencia de servicios sociales ocurridas a partir de la segunda mitad de la década del setenta.

Del cuadro N° 2 surge con nitidez la preeminencia de la Nación en la responsabilidad de la administración impositiva²⁹, recaudando el 86% del total, aunque una parte de esta recaudación la debe girar en forma automática a las provincias en función del régimen de coparticipación federal de impuestos y de leyes de afectación específica de tributos con destino a las provincias³⁰.

Esta realidad es la resultante del esquema de distribución de potestades originales de la Constitución, de las prórrogas cuasi automáticas de algunos de los principales impuestos, del régimen de coparticipación de impuestos y de criterios de eficiencia de administración tributaria. En la Constitución original se expresa que, los recursos propios³¹ de la Nación son los derechos de importación y exportación, las contribuciones³² (impuestos) que imponga el Congreso a la población en forma equitativa y proporcional, las ventas de tierras de propiedad nacional, las rentas del correo y las operaciones de crédito público³³.

A esta enunciación de los recursos del Tesoro Nacional (así lo denomina el Artículo 4° de la C.N. que forma parte del capítulo de los “Derechos, Declaraciones y Garantías”), se le debe agregar la atribución del Congreso de la Nación de imponer contribuciones indirectas, que es una potestad concurrente de las provincias, salvo en lo que respecta a los derechos de importación y exportación.

Con relación a los impuestos directos, si bien son privativos de las provincias, la Nación puede imponerlos por un tiempo determinado y siempre que lo exijan la defensa, la seguridad común y el bien general³⁴ y, además, deben ser “proporcionalmente iguales” en todo el territorio de la Nación³⁵. Por otra parte, la Nación, por tiempo determinado, puede establecer (y modificar) impuestos con asignación específica mediante una ley especial³⁶.

A su vez, no es posible gravar la entrada en el territorio de los extranjeros que se propongan realizar tareas agrícolas e industriales o introducir y enseñar las ciencias y las artes. Asimismo, las personas, bienes y medios de transporte que pasen de una provincia a otra, están libres de los derechos de tránsito (Artículo 11 de la C.N.)³⁷.

De esta forma ha quedado establecido un cuadro normativo que le permite al Estado nacional un amplio margen de discrecionalidad como para determinar, aún incurriendo en el uso abusivo del procedimiento de la prórroga, aspectos tales como el tipo de impuesto, el hecho imponible, las alícuotas, con la condición de que sean igualitarios, proporcionales y no confiscatorios y no violenten (al menos en lo formal) los poderes no delegados por las provincias³⁸.

Queda así planteada en las relaciones Nación-Provincias la necesidad de contrarrestar las prácticas abusivas mediante la instauración del principio de “lealtad federal” o de “buena fe federal”, originado en la doctrina y jurisprudencia alemanas, que supone que cuando existen dudas acerca del

²⁹ La percepción y fiscalización de los impuestos, en el caso de la Nación está bajo la inmediata responsabilidad de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y en las provincias y municipios por las direcciones generales de renta y organismos de recaudación municipal, que les dependen.

³⁰ Del total de recursos de origen nacional, la distribución automática a las provincias representa aproximadamente el 24% del total de los recursos de origen nacional, según datos estimados del año 2011 en el Mensaje de elevación al Congreso del Proyecto de Ley de Presupuesto del mismo año.

³¹ Siguiendo a la propia Constitución, se utiliza una definición amplia de “recurso” y que, como consecuencia, no coincide con el utilizado por la clasificación económica de los ingresos.

³² La Constitución utiliza el término contribuciones como sinónimo de impuestos, y no como un impuesto especial que se aplica a un particular beneficiado por el aumento de valor de sus bienes causado por la realización de obras públicas.

³³ Artículo 4°, C.N.

³⁴ En la práctica la mayoría de los impuestos directos vigentes, como el Impuesto a las Ganancias, se hicieron permanentes en virtud de las sucesivas prórrogas.

³⁵ Artículo 75, inciso 2, C.N.

³⁶ Artículo 75, inciso 3, C.N.

³⁷ El peaje que se cobra actualmente en las diferentes rutas del país, es contradictorio con esta cláusula constitucional. No obstante, la jurisprudencia ha considerado válida esta cobranza mientras exista la posibilidad de realizar el mismo trayecto por un camino alternativo (Ver D.A.Sabsay y J.M.Onaindia, op.cit.).

³⁸ Ver María Angélica Gelli, op.cit.

deslinde de las competencias, propias o compartidas, las partes deben cooperar para alcanzar los mejores resultados funcionales del conjunto³⁹.

Por otra parte, frente a esta realidad, para la salud del sistema federal se torna fundamental la forma en que se realiza el reparto automático de los recursos recaudados por la Nación y compartidos con las provincias, en tanto que un buen sistema de reparto reduce el peligro de caer en un estado de querellas y disputas constantes por la provisión de los fondos. La condición para ello es que la estructura de distribución de los recursos sea sostenible en el mediano plazo en cuanto al financiamiento de las funciones asignadas a cada jurisdicción estatal y a la reducción de las desigualdades regionales.

a) El régimen de coparticipación de impuestos

Siguiendo a Alberto Porto, “la coparticipación de impuestos es un arreglo por el que, para los impuestos que son constitucionalmente facultad de las Provincias o facultades concurrentes de ambos niveles de Gobierno, se centraliza la recaudación en cabeza del Gobierno Nacional y se establecen las reglas de distribución del producido”⁴⁰. Uno de los propósitos del régimen de coparticipación es evitar el problema de la doble imposición sobre un mismo hecho imponible, lo que podría derivar de una aplicación inconveniente de las competencias impositivas concurrentes de la Nación y las provincias. Otra razón es evitar la exportación de impuestos de una provincia a la otra.

La coparticipación establece la distribución de la masa de recursos entre la Nación y las Provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (distribución primaria) y, de la porción correspondiente a las provincias, la estructura de distribución entre las mismas (distribución secundaria).

En la actualidad los dos principales impuestos que se coparticipan son el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias, el resto está integrado por un numeroso grupo de gravámenes de menor importancia recaudatoria⁴¹. Además, hay que sumarle al cuadro la participación de las provincias en los impuestos con asignación específica, siendo los más importantes el Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural, del cual el 56% se destina a las provincias (el 59% es para vivienda), el Impuesto a la Energía Eléctrica (79,44% afectado a compensaciones regionales de tarifas y a obras de desarrollo eléctrico en el interior del país), el Monotributo (30% repartido entre las provincias de acuerdo a la distribución secundaria) y el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria (30% según distribución secundaria).

El régimen de coparticipación no estaba previsto en la Constitución histórica y fue tomando forma a partir de la necesidad de incorporar nuevos impuestos por parte del gobierno nacional para compensar la merma en la recaudación de los derechos aduaneros y portuarios (que hacia el 1929 representaban prácticamente el 60% de la recaudación⁴²), que tuvo su punto culminante en la crisis de 1930, y, además, para solventar las nuevas responsabilidades sociales y económicas⁴³ que se fueron asumiendo para dar respuestas a las crecientes demandas de los sectores de menores ingresos. Por el lado de las provincias, antes de la coparticipación éstas dependían mayormente de sus propios recursos (impuestos internos), lo cual provocaba marcadas desigualdades en cuanto a la provisión de servicios públicos derivadas de las diferentes capacidades contributivas de los sectores económicos instalados en su territorio⁴⁴.

³⁹ Ver Bidart Campos, op.cit.

⁴⁰ Porto, Alberto, “Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina”, Documento de Federalismo Fiscal N° 12, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía (2004).

⁴¹ Este resto está compuesto por los Impuestos Internos, el Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas, el Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos, el Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

⁴² En 1865, aportaban el 94,6% (A.Porto, ob.cit.).

⁴³ Ver Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, CEPAL, Revista N° 84 (2004).

⁴⁴ A.Porto en el trabajo citado, calculó que hacia el año 1900, sobre un gasto provincial per cápita promedio de 100, las “provincias avanzadas” llegaban a 126, las “intermedias” a 69 y las “rezagadas” a 26. Dentro de las avanzadas estaban las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y la Ciudad de Buenos Aires. Las provincias rezagadas pertenecían a las regiones del noroeste (NOA), salvo Tucumán y Salta y del noreste (NEA).

Con posterioridad a la crisis económica mundial de 1929/30, se fueron sancionando leyes con cláusulas de coparticipación tales como la ley N°12.139⁴⁵, de unificación de Impuestos Internos, con vigencia a partir del 1° de enero de 1935, la ley N°12.147, del 5 de enero de 1935, que dispuso la prórroga del entonces Impuesto a los Réditos (ley N°11.586 del 30 de junio de 1932), ordenando en su artículo 2° la distribución del 82,5% a la nación y el resto a las entonces 14 provincias y la ciudad de Buenos Aires, y la ley N°12.143, del 1 de enero de 1935, que crea el ex Impuesto a las Ventas en remplazo del Impuesto a las Transacciones, creado en 1931, en cuyo artículo 14 se establecían los mismos porcentajes de distribución que los mencionados para el Impuesto a los Réditos. En las dos últimas leyes, para la distribución entre provincias del 17,5% correspondiente a las provincias se aplicaban criterios porcentuales.

Estas leyes tenían la característica de ser “leyes convenio”⁴⁶, es decir que, una vez aprobada la ley nacional, les quedaba a las provincias la opción de adherirse mediante ley provincial, a partir de la cual se daba carácter obligatorio en el ámbito de la jurisdicción provincial. Al respecto, es demostrativo del significativo relieve estructural y administrativo que alcanzó el cambio introducido en la legislación fiscal transcribir una parte de ley de adhesión a la Ley de Impuestos Internos de la Provincia de Mendoza (ley provincial N°1.134 del 26 de diciembre de 1934):

El Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Mendoza, sancionan con fuerza de ley:

Artículo 1. “*Declárase adherida la Provincia de Mendoza a la ley nacional N° 12.139*”

Artículo 2. “*Quedan derogadas a partir del 1 de Enero de 1935 las disposiciones de las leyes nros. 482, 584, 625, 701, 776, 866, 903, 917, 933, 935, 944, 948, 992, 1000, 1006, 1058, 1066, 1067, 1068, 1072, 1073, Art. 19 de la Ley 1086, 1118 y 1131, en cuanto por ellas se gravan o imponen materias, productos y artículos cuya imposición prohíbe la ley de Unificación de Impuestos Internos; así como también en cuanto acuerdan primas que impliquen vender tales artículos o productos a menor precio fuera de la provincia que el corriente dentro de la misma.*”

Luego de las reformas de 1935, se sancionaron otras leyes impositivas coparticipables, ganancias eventuales (1943), beneficios extraordinarios (1946), impuesto sustitutivo de la transmisión gratuita de bienes (1951) y además se produjeron modificaciones a los coeficientes de distribución y, como hecho clave, la mayoría de los territorios nacionales dependientes del Estado nacional se transformaron en provincias pasando de las 14 provincias constituyentes a 22. Así se llega al 21 de marzo del año 1973, en los últimos días del período del gobierno de facto iniciado en el año 1966, cuando se sanciona la ley N°20.221, del 21 de marzo de 1973, que unifica los diferentes regímenes de coparticipación, manteniendo por afuera los fondos con afectación específica⁴⁷.

La vigencia de esta ley convenio se estableció a partir del 1° de enero de 1973. La distribución primaria se fijó en 48,5% para la nación, 48,5% para las provincias (22 provincias) y el 3% para el Fondo de Desarrollo Regional, que daba continuidad al existente fondo de integración territorial. La participación correspondiente a la ciudad de Buenos Aires y al entonces territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, se descontaba de la parte correspondiente a la nación, de modo que a ésta le quedaba un 46,5% neto. En cuanto a la distribución secundaria, el 65% se distribuía por población y para el porcentaje restante se dispusieron criterios redistributivos, al considerar

⁴⁵ Con esta ley se dio solución a problemas de doble imposición derivados de la aplicación de impuestos internos que comenzaron en el año 1891, con la Ley de Impuestos Internos, que incluyó impuestos que también cobraban las provincias. Con la nueva ley la nación distribuía una parte de la recaudación a las provincias y éstas, a cambio, se comprometían a la derogación de los impuestos provinciales análogos. El porcentaje de la recaudación nacional correspondiente a cada provincia se vinculó si al peso relativo que tenía cada provincia en la recaudación global de impuestos internos.

⁴⁶ La ley N°12.139 es la primera ley de este tipo.

⁴⁷ La norma se diseñó en base a los siguientes objetivos: “a) Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional que se observa en la actualidad; b) Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes; c) Obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y contralor.” (Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley).

i) la brecha de desarrollo existente con relación a la ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires (25% del total) y ii) la menor densidad demográfica (10%). El objetivo, expresado en el mensaje de elevación de la ley, fue dar un “tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”⁴⁸.

La ley N° 20.221 venció a fines del año 1984 y por diversas razones no fue prorrogada ni remplazada, quedando el financiamiento de las provincias durante tres años alineado a un sistema determinado por el gobierno nacional, hasta que, después de un acuerdo político entre el partido gobernante (la Unión Cívica Radical) y el partido justicialista, se promulgó el 22 de enero de 1988 la ley N°23.548, que estableció un régimen transitorio de coparticipación, pese a lo cual, aunque con varias modificaciones, rige en la actualidad. Con las modificaciones introducidas, en virtud de dicha ley la nación recibe el 40,24%, las provincias (incluyendo Tierra del Fuego y la C.A.B.A.) el 58,76% y el 1% restante corresponde al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, administrado por la nación. Con relación a la distribución secundaria, la propia ley fijó los porcentajes de las 22 provincias, basándose, fundamentalmente, en el patrón de distribución que se venía ejecutando entre 1984 y 1987.

El nuevo régimen, en el artículo 7, agregó una garantía a favor de las provincias, la cual no constituye una variante del propio esquema de reparto sino que se relaciona con una base diferente a la de los recursos sujetos a coparticipación: el total de los recursos tributarios. En virtud de dicho artículo, las provincias deben recibir como mínimo el 34% del total de los “recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles”.

Luego de la puesta en vigencia, el régimen se fue debilitando debido a un conjunto de disminuciones a la masa de recursos coparticipables que se sustentaron en diferentes pactos realizados entre los años 1992 y 2002⁴⁹. La coparticipación del Impuesto a las Ganancias fue la más afectada por estas medidas, quedando el 63,5%⁵⁰ de la recaudación total para la integración de la masa coparticipable bruta. El IVA, también sufrió reducciones previas, aunque en menor proporción (89%), siendo el mayor beneficiario del 11% restante el Sistema de Seguridad Social nacional (93,73%), quedando las provincias y la C.A.B.A con el 6,27%. Asimismo, una vez determinada la masa de coparticipación bruta, en el año 1992 se acordó una detracción del 15% con destino al financiamiento del sistema de seguridad social (ley N°24.130) y para integrar un fondo compensador de desequilibrios fiscales de las provincias la suma anual de \$549,6 millones.

En la definición de estas políticas, las autoridades nacionales se basaron en la premisa de que si se seguían coparticipando los aumentos reales de la recaudación impositiva, ya constatados en los inicios de la implantación del régimen de la Convertibilidad, en marzo del año 1991, habría un traslado automático al gasto corriente provincial. Para condicionar esta hipótesis, en la ley que autorizó la transferencia (Ley N° 24.409, promulgada el 2 de enero de 1992), se estableció el siguiente mecanismo de financiamiento, que implicó una especie de reducción encubierta de la coparticipación:

a) Por el artículo 14 de la norma se estableció una retención de la coparticipación de las provincias, equivalente al monto total necesario para financiar en cada una de ellas los servicios educativos transferidos, incluyendo también “los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional”. De esta forma, los aumentos futuros en los ingresos coparticipados no podían ser destinados en su totalidad a cubrir los servicios ofrecidos por las provincias y la C.A.B.A. antes de la transferencia, porque debían ser afectados en parte a cubrir los nuevos servicios. Por su parte, la Nación ganaba un espacio fiscal debido al ahorro producido en su presupuesto por los servicios transferidos, que en el caso de educación era significativo en tanto abarcó a los establecimientos secundarios y terciarios no universitarios, principalmente.

⁴⁸ Referencia tomada del documento citado de A Porto.

⁴⁹ Entre los años 1992 y 2002 se realizaron seis pactos fiscales entre la Nación y las provincias que afectaron a la coparticipación.

⁵⁰ Calculado en base a la recaudación del año 2010. De la detracción al Impuesto a las Ganancias, las provincias recibieron ese año el 39,66% y el Sistema de Seguridad Social Nacional el 49,39% y el 10,95% restante se destina al Fondo de Aportes del Tesoro a las Provincias.

b) La mencionada retención debía hacerse efectiva en la medida que el incremento de la recaudación superase a la recaudación del período abril-diciembre 1991. En su defecto, el Estado nacional estaba obligado a hacerse cargo en forma automática de la diferencia (Art.15). Sin embargo, en el año 1992 los principales ingresos de la coparticipación se duplicaron con relación al año anterior.

En el mismo año 1992 (septiembre), se dispuso otra retención de los recursos coparticipados del 15% (que esta vez también incluyó la parte correspondiente a la Nación) para financiar obligaciones previsionales nacionales y “otros gastos operativos que resulten necesarios” y que además incluyó una suma fija de \$ 43,8 millones a ser repartidas entre algunas provincias para cubrir desequilibrios provinciales. Esta vez, se trataba de un “Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales” (ratificado por la mencionada Ley N° 24.130, entre cuyos objetivos se incluían la necesidad de asistir al sector pasivo, la profundización del proceso de descentralización de las funciones básicas del Estado y la obtención de la estabilidad económica⁵¹).

El desfinanciamiento del sistema de seguridad social motivó posteriormente otras modificaciones que afectaron a la coparticipación, como así también lo hicieron otros reclamos de algunos gobiernos provinciales por sentirse desfavorecidos por la alícuota asignada de la distribución secundaria, como fue el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Pese a estas decisiones estructurales, que socavaron la capacidad recaudatoria y la trama asignativa de la Ley N° 23.548, la mayoría de los convencionales de la Reforma de 1994 resolvió darle estatus constitucional a la coparticipación⁵², por medio de la ampliación del Artículo 75, inciso 2: “una ley convenio (...) instituirá regímenes de coparticipación”, disponiéndose que antes de la finalización del año 1996 debía estar aprobado el nuevo texto legal.

Resulta ilustrativo mencionar las pautas básicas que debía contener dicha ley:

- Establecimiento de las competencias, los servicios y las funciones de cada nivel y/o jurisdicción estatal, como patrón de las distribuciones primaria y secundaria y según criterios objetivos de reparto. Además, cualquier transferencia de competencias, servicios o funciones que se acuerde debe acompañarse con una reasignación de recursos que asegure a la jurisdicción receptora el financiamiento del gasto⁵³.
- El reparto debe ser equitativo y solidario y debe dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
- El Presupuesto General de la Nación, debe tomar como base para la política de asignación de recursos el criterio de reparto mencionado en el punto anterior.
- Distribución bancaria automática a las provincias de los fondos que le pertenecen.
- Constitución de un organismo fiscal federal para el control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación, que asegure la representación de todas las provincias y de la C.A.B.A.
- Hasta el momento de la sanción de la nueva coparticipación no pueden modificarse sin la autorización de la parte interesada la distribución de competencias, servicios y funciones, tampoco la distribución de recursos en desmedro de las provincias⁵⁴.

⁵¹ Para este fin, el Acuerdo dispuso un tope del 10% en el incremento de los gastos corrientes, incluyendo los servicios transferidos.

⁵² Esta inclusión dejó resuelto un debate académico acerca de si la coparticipación era o no un instituto jurídico constitucional, controversia que se suscitaba en el hecho de que no estaba prevista en dicha norma fundamental y en la sospecha de que los mecanismos de la coparticipación podían interpretarse como una delegación a la Nación de competencias no renunciables por parte de las provincias, por más que hubiese un acuerdo de partes formalizado por ley.

⁵³ Artículo 75, inciso 2.

⁵⁴ Disposición Transitoria Sexta de la C.N.

Pese a su jerarquía constitucional, hasta la actualidad no se ha sancionado una nueva ley de coparticipación, manteniéndose vigente la ley N° 23.548 y sus numerosas modificaciones⁵⁵.

Este incumplimiento fue la consecuencia de que durante los años que precedieron a la crisis del 2001-2002, oportunidad las tensiones se agudizaron por la presencia de desequilibrios fiscales en casi todos los frentes del sector público, ninguna de las partes estuvo dispuesta a ceder fondos para establecer un nuevo esquema de reparto. Como resultado, a fines del año 1999, mediante un nuevo pacto fiscal (“Compromiso Federal”), se dejó de lado el mecanismo de la distribución primaria y se fijó para todo el año 2000, como transferencias de la Nación a las provincias, independientemente del producido de la recaudación, una cifra mensual fija de \$1.350 millones de pesos convertibles⁵⁶, por todo concepto (Coparticipación y Fondos Específicos), y para los años 2001 y 2002 de \$1.364 millones y de \$1.440 millones y \$1.480 millones para los años 2003 y 2004, respectivamente. Este procedimiento buscó, una vez más, captar para la Nación el excedente proyectado que se produciría en la recaudación por la reforma impositiva planeada por el nuevo gobierno asumido el 10 de diciembre 1999, mientras se le garantizaba a las provincias un flujo constante de recursos en moneda fuerte.

La crisis 2001-2002 y la vuelta a un proceso inflacionario dejó sin sustento las garantías de suma fija, las cuales fueron derogadas por la ley N°25.570, volviéndose al régimen de la ley N°23.548 con sus modificaciones, e incorporándose a la masa coparticipable el 30% del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria, creado en el año 2001. Como un efecto colateral, la supresión de las garantías facilitó una argumentación jurídica para que se dejara en suspenso la garantía del 34% a favor de las provincias dispuestas por el artículo 7% de la ley de coparticipación, ocasionando un litigio ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En definitiva, la situación actual puede ilustrarse con el cuadro siguiente (Cuadro N°3), que permite mensurar cuál es el grado de absorción de las provincias y municipios de los recursos que le transfiere la Nación en concepto de coparticipación federal, fondos afectados y transferencias presupuestarias discrecionales, de acuerdo con la proyecciones de recursos 2011 del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011 y los gastos de transferencias a provincias y municipios contenidos en el presupuesto de inicio del mismo año.

Se compone de dos partes. La primera muestra los recursos proyectados, desagregados en recursos tributarios, aportes y contribuciones de la seguridad social y otros recursos corrientes (no tributarios, rentas de la propiedad, etc.) y de capital. Por su importancia explicativa, se desglosa a la seguridad social del total, cuya principal institución erogativa es la ANSES, lo que permite ver, por ejemplo, el alto componente tributario que tiene el financiamiento del sistema (38%), que se forma con disminuciones a los recursos coparticipados, fundamentalmente.

b) Una contribución para un nuevo régimen de distribución de impuestos

Existen en el país diferentes propuestas técnicas que se han elaborado para establecer un nuevo régimen de coparticipación de impuestos⁵⁷. Para encontrar una adecuada fórmula de fijación de las distribuciones primaria y secundaria, se considera que un requisito esencial para determinarlas es que éstas operen como un factor de estabilidad en el largo plazo - al menos por diez años - en el financiamiento del gasto bajo responsabilidad de los tres niveles estatales (Nación, provincias y municipios), las que incluso podrían actualizarse en función de los resultados de los censos nacionales. Un requisito adicional es el

⁵⁵ Tampoco se cumplió el compromiso del 27 de febrero 2002, pactado entre las provincias y la Nación, en medio de la gran crisis por la que se atravesaba, en el “Acuerdo Nación-Provincias”, ratificado por la ley N°25.570, “Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” por el cual las partes se comprometieron a sancionar un régimen integral de coparticipación federal antes del 31 de diciembre de 2002.

⁵⁶ Un peso=un dólar estadounidense

⁵⁷ Entre otros, Horacio L.P. Piffano, “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, CEDI, Documento de Trabajo N° 2 (1998), “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, CEDI, Documento de Trabajo N° 26 (1999). Matías Iaryczower, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi, “Una propuesta de reforma al Federalismo Fiscal Argentino”, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad (2000). Senado de la Nación, “Elementos para la discusión de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos”, Comisión de Coparticipación Federal (2001). Alberto Porto (Director), “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata (2004).

respeto del principio de no afectación de recursos, hasta donde resulte posible, con el propósito de que los porcentajes primarios y secundarios de coparticipación se apliquen sobre una gran parte del producido de los recursos.

Considerando estas dos premisas y a título de contribución, se ha elaborado un ejercicio de estimación de una estructura porcentual de la distribución primaria entre la nación y las provincias (incluyendo a la C.A.B.A.), incorporando en el cálculo la parte correspondiente a la coparticipación para los estados municipales, sobre la base de los niveles de ejecución de gastos del año 2010.

Debido a la falta de una información completa de carácter oficial de la ejecución del año 2010 a la fecha de confección del presente trabajo, la estimación realizada responde a una construcción del total del gasto corriente y de capital, tomando principalmente la ejecución en base devengado de dicho año, tanto para la Nación (que por necesidad debió ser completada con información en base caja en las empresas, fondos fiduciarios y otros entes no sujetos a la Administración Nacional) como las provincias, publicada en distintas fuentes de la Secretaría de Hacienda de la Nación. En lo que respecta a los municipios, se efectuó una extrapolación de la serie publicada por la Secretaría de Política Económica, la misma que sirvió de base para la elaboración del Cuadro 1 del presente trabajo.

Por otra parte, con el fin de dar cumplimiento a la segunda condición de no afectación de recursos, se definieron diferentes criterios dirigidos a eliminar, en parte, y a simplificar la actual sobreabundancia de afectaciones, lo que implicaría dejar sin efecto varias leyes especiales de afectación de impuestos, lo que repercutiría tanto en el ámbito nacional (especialmente las destinadas a la seguridad social) como en el de las provincias.

Las principales hipótesis utilizadas para la elaboración de la estructura básica de distribución fueron:

- Como se mencionó, el gasto se consolidó tomando la ejecución en base devengado del año 2010 de la Administración Nacional y el consolidado de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en base caja el consolidado de las empresas públicas⁵⁸, fondos fiduciarios y otros entes que integran la categoría Resto del Sector Público Nacional, utilizada en los informes mensuales de la Secretaría de Hacienda de la Nación⁵⁹.
- Los recursos responden a la recaudación nominal del año 2010, utilizando como fuente principal la información publicada por la Secretaría de Hacienda de la Nación en sus distintos sitios de información.

⁵⁸ En el caso de las empresas públicas se siguió la metodología internacional de exposición de las cifras, por lo que no figuran los ingresos y gastos corrientes, sino el saldo corriente.

⁵⁹ Este tratamiento mixto en cuanto a las bases de registro se debe a la falta de una información consistente en base devengado de dichos sectores, no obstante en función de pruebas estadísticas realizadas se considera que en el Sector Público Nacional, en un período de 12 meses, las diferencias existentes entre la ejecución devengada y la ejecución en base caja, no resultan relevantes a los fines del objetivo del análisis.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN A PROVINCIAS Y MUNICIPIOS DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL,
AÑO 2011

(Millones de pesos corrientes)

Recursos de origen Nacional	Total ^a	Seguridad social nacional	Resto del sector público nacional
Recursos tributarios (incluye Cop. de Provincias)	368 721,6	72 195,9 ^b	296 525,7
Aportes y contribuciones de la seguridad social	123 447,0	107 408,6	16 038,4
Otros recursos corrientes y de capital	35 332,8	8 624,6	26 708,2
Total A	527 501,4	188 229,1	339 272,3
Distribución a Provincias y Municipios	155 185,4	1 900,6	153 284,8
- Coparticipación Federal de Provincias	98 612,8		98 612,8
- Fondos afectados con transferencia automática	21 130,3		21 130,3
- Transferencias presupuestarias de fondos afectados de transferencia no automática	10 786,4		10 786,4
- Transferencias presupuestarias discrecionales	24 655,9	1 900,6 ^c	22 755,3
Porcentaje de distribución a provincias	29,4%	1,0%	45,2%
Porcentaje transferencias discrecionales	4,7%	1,0%	6,7%

Fuentes: Mensaje proyecto de ley de presupuesto nacional 2011, ASAP: Presupuesto nacional 2011 – transferencia a provincias y municipios.

^a Recaudados por la Administración Federal de Impuestos Públicos (AFIP), órgano recaudador de la Nación.

^b Incluye afectación del 15% de la coparticipación federal.

^c Atención déficit cajas de seguridad social provinciales.

El cuadro se compone de dos partes. La primera muestra los recursos proyectados, desagregados en recursos tributarios, aportes y contribuciones de la seguridad social y otros recursos corrientes (no tributarios, rentas de la propiedad, etc.) y de capital. Por su importancia explicativa, se desglosa a la seguridad social del total, cuya principal institución erogativa es la ANSES, lo que permite ver, por ejemplo, el alto componente tributario que tiene el financiamiento del sistema (38%), que se forma con disminuciones a los recursos coparticipados, fundamentalmente.

En la segunda parte, el cuadro muestra la parte de los recursos (Total A) que se distribuyen entre las provincias y municipios por razones legales (Coparticipación, Fondos Afectados) y decisiones asignativas discrecionales de la Nación (transferencias presupuestarias discrecionales).

Relacionando lo que se distribuye con el total de recursos surgen los porcentajes de distribución, en donde se puede ver la escasa participación, poco menos del 30%, que tienen los estados subnacionales sobre los recursos de origen nacional, la cual llega al 45% si se excluye la incidencia de la seguridad social. Los porcentajes correspondientes a transferencias discrecionales, que podría ser considerado como un índice de dependencia de las provincias sobre las decisiones del gobierno nacional, si bien no son importantes, adquieren mayor gravitación en la práctica debido a que la magnitud de sus montos pesan en las decisiones tomadas en el margen.

- La determinación final de los porcentajes de la distribución primaria se realizaron bajo el supuesto de que los recursos coparticipados son lo que equilibran la diferencia entre los recursos no coparticipados y los niveles de gastos considerados. No obstante, teniendo en cuenta la existencia de una brecha financiera, se estimó conveniente reservar una parte de éstos recursos para el financiamiento de la misma.

Asimismo, las hipotéticas medidas consideradas para aumentar la masa coparticipable y simplificar el uso de los recursos tributarios, responden a lo expuesto en la tabla siguiente.

RECUADRO 1

PROPUESTAS DE AMPLIACIÓN DE LA MASA DE RECURSOS COPARTICIPABLES Y DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE AFECTACIÓN DE RECURSOS

El impuesto a los débitos y créditos bancarios se incluye en su totalidad dentro de la masa de recursos de coparticipados. En cambio, los derechos aduaneros, siguiendo a la Constitución Nacional, se mantienen en un 100% para la nación, eliminándose como consecuencia la actual asignación 30% de las retenciones a la exportación de soja para inversiones de las provincias del (Fondo Solidario Social).

La parte de los recursos tributarios afectados al financiamiento de la ANSES se eliminan y pasan a formar parte de los recursos coparticipados, los que como consecuencia, implica dejar sin efecto la actual detracción del 15% y demás afectaciones del impuesto a las ganancias, al impuesto al valor agregado y el impuesto a los automotores gasoleros. De esta forma, en el ejercicio, el sistema de seguridad social mantiene las contribuciones personales y patronales de la seguridad social, las rentas derivadas de la aplicación de los activos financieros del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Teniendo en cuenta que el gasto corriente y de capital de la ANSES está incluido en la base de gastos considerada, la merma producida por la no afectación de los mencionados ingresos en cubierta por los recursos de libre disponibilidad de la nación, coparticipados y no coparticipados.

Con relación a los fondos nacionales, en el ejercicio se mantienen los actuales recursos específicos para la promoción de las actividades culturales (impuestos sobre las entradas de cine, videogramas grabados, servicios de comunicación audiovisual), del turismo (pasajes aéreos) y para la infraestructura del transporte (impuesto sobre el gas oil y el gas licuado para uso automotor).

Se dejan de lado las afectaciones automáticas destinadas a provincias del impuesto a las ganancias, el impuesto sobre los bienes personales, el impuesto al valor agregado, el monocontributo, el fondo compensatorio de desequilibrios provinciales y la compensación por la transferencia de servicios (Ley N.24.049). Esta serie de desafectaciones, tiene como correlato un incremento en la masa de recursos coparticipados.

No obstante lo anterior, no todas las transferencias automáticas actuales a favor de las provincias, originadas en leyes especiales, quedan sin efecto, sino que, dadas sus características, se mantienen aquellas que se originan en el impuesto a los combustibles líquidos (actualmente destinadas a obras de infraestructura, vialidad provincial, FEDEI, FONAVI) y en el régimen de la energía eléctrica (ley N.24.065) y se le agregan el impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC (que actualmente integra el fondo fiduciario nacional destinado a financiar la infraestructura hídrica) y el impuesto sobre el abono de telefonía celular. La diferencia con el régimen actual es que todos los ingresos mencionados pasarían a integrar un nuevo fondo compensatorio de provincias, que debería estar administrado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Los ingresos de rentas de la propiedad estimados para el nivel nacional se utilizan como variable de cierre del esquema propuesto, para igualar los ingresos a los gastos corrientes y de capital. Los principales conceptos del rubro son las rentas del Fondo de Garantía del ANSES y las utilidades del Banco Central que deben ser transferidas por Ley al Tesoro Nacional. El monto incluido supone un alto nivel de recaudación (\$29.331, 4 millones), aunque \$1.439,2 millones menor que lo recaudado por la Administración Nacional en el año 2010.

Dado que el consolidado de los ingresos corrientes y de capital recaudados en el año 2010 igualan al consolidado de los gastos corrientes y de capital ejecutados en el mismo año, queda sin financiar la brecha financiera producida por la amortización de la deuda de las provincias. Por lo tanto, se mantiene para este fin al actual Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a provincias, para lo cual se afecta el 3% de la masa de recursos coparticipados. El mismo, también podría ser administrado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (en la actualidad lo administra el Ministerio del Interior).

El fondo especial del tabaco queda como en la actualidad fuera del esquema de ingresos y gastos.

Fuente: Elaboración propia.

Con relación al gasto, aplicando los criterios antes mencionados se elaboró el Cuadro N° 4, que replica la ejecución de los tres niveles de gobierno.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA ESTIMADA DEL GASTO
CONSOLIDADO DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
(Millones de pesos corrientes año 2010)

	Nación	Provincias	Municipios	Total
Gasto corriente y de capital (sin ATN ^a)	317 608,9	218 634,6	46 415,2 ^b	582 658,7
Remuneraciones	46 674,3	110 003,4	23 104,1	179 781,8
Bienes y servicios	15 860,4	22 118,5	13 407,8	51 386,7
Otros gastos de consumo	21,8		7,3	29,1
Intereses	24 474,5	3 834,1	182,4	28 491,0
Otras rentas de la propiedad	57,6			57,6
Prestaciones de la seguridad social	129 415,5	27 190,4		156 605,9
Transferencias corrientes al sector privado	59 844,3	19 774,3		79 618,6
Transferencias a universidades nacionales	12 658,9			12 658,9
Transferencias al sector externo	515,6	19,9		535,5
Otras transferencias	14,1		3 615,9	3 630,0
Otros gastos corrientes	5 399,4			5 399,4
Déficit operativo empresas públicas	1 778,3			1 778,3
Inversión real directa	18 504,8	24 823,8	6 097,7	49 426,3
Transferencias de capital al sector público		5 305,5		5 305,5
Otras transferencias de capital	1 224,4	1 409,0		2 633,4
Inversión financiera	1 165,0	4 155,7		5 320,7

Fuentes: Secretaría de Hacienda de la Nación. Oficina Nacional de Presupuesto. Boletín Fiscal IV trimestre 2010 para la Administración Nacional, Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional anual 2010 (base caja) para el resto del Sector Público Nacional. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal para la recaudación. Provincias: Secretaría de Hacienda de la Nación. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Consolidado 24 jurisdicciones. Municipios: Secretaría de Política Económica. Serie funcional de gastos 1980-2009 y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

^a No se incluye dentro de los gastos corrientes y de capital porque en el ejercicio se supone que el Fondo ATN se destina a cubrir los desequilibrios producidos por la atención de la amortización de la deuda pública y otras aplicaciones de las provincias que no corresponde incluir como gastos de capital en tanto son consideradas dentro de las cuentas de financiamiento.

^b Cabe señalar que con posterioridad a la elaboración del presente trabajo la Secretaría de Hacienda de la Nación publicó información de la ejecución del consolidado de municipios del año 2010, con un importe de ingresos y gastos superior a los considerados en el Cuadro 4. La información muestra un Resultado Financiero superavitario de \$ 896,2 millones del año 2010, con un total de gastos de \$50.306,6 millones. Considerando este resultado se consideró que la nueva información no modificaba la esencia del ejercicio realizado por lo que no se incluyeron los nuevos datos, salvo en lo que se refiere al desglose de los gastos corrientes. Los gastos de capital fueron variable de cierre.

CUADRO 5
NUEVO ESQUEMA DE RECURSOS NO COPARTICIPADOS

(Millones de pesos corrientes año 2010)

Recurso	Nación	Provincias	Municipios	Total
I. Recursos no coparticipados	212 559,7	119 064,4	27 173,0	358 797,1
Derechos de exportación e importación (incluye tasa estadística)	57 247,1			57 247,1
Contribuciones a la seguridad social	101 070,1	24 290,3		125 360,4
Recursos tributarios AFIP	5 989,9			5 989,9
Recursos tributarios provinciales		68 719,9		68 719,9
Coparticipación municipal de recursos tributarios provinciales			10 308,0	10 308,0
Coparticipación municipal de regalías			1 140,1	1 140,1
Fondo nacional de infraestructura transporte	5 100,0			5 100,0
Fondos nacionales de promoción e la cultura y el turismo				
• Impuesto sobre los Videogramas Grabados				
• Impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos	792,6			792,6
• Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual				
• Impuesto a los pasajes aéreos				
Fondo compensatorio provincial				
• Afectaciones al Impuesto a los Combustibles Líquidos (Obras de Infraestructura, Vialidad Provincial, FEDEI, FONAVI)				
• Régimen de Energía Eléctrica (Fondo Compensatorio de Tarifas Eléctricas, FEDEI, Santa Cruz)		5 924,0		5 924,0
• Fondo Hídrico (Impuesto sobre transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC)				
• Impuesto sobre el abono de la telefonía celular				
Recursos no tributarios	7 666,5	15 061,0	15 724,9	38 452,4
Rentas de la propiedad	29 331,4*	553,7		29 885,1
Transferencias corrientes a Provincias	1 097,4			1 097,4
Transferencias de capital a Provincias	1 856,0			1 856,0
Venta de bienes y servicios	1 448,8	1 822,1		3 270,9
Devolución de préstamos	116,8	2 277,1		2 393,9
Recursos de capital	33,3	416,3		449,6
Otros ingresos	809,8			809,8

(continúa)

Cuadro 5 (conclusión)

Recurso	Total
II. Masa Bruta de Coparticipación	236 775,1
Afectación AFIP	-5 989,9
III. Masa Neta de Coparticipación	230 785,2
Impuesto a las Ganancias	76 651,6
Impuesto al Valor Agregado	116 386,0
Reintegros (-)	-3 056,0
Impuestos Internos	9 474,4
Impuestos a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas	538,6
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos	121,6
Impuesto sobre el capital de las cooperativas	101,0
Impuesto sobre los bienes personales	5 146,8
Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	1 647,8
Monotributo Impositivo	2 092,6
Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos	786,0
Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria	26 884,7
Fondo ATN	-6 923,6
IV Masa Neta de Coparticipación sin Fondo ATN	223 861,6

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación. Oficina Nacional de Presupuesto. Boletín Fiscal IV trimestre 2010 para la Administración Nacional, Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional anual 2010 (base caja) para el resto del Sector Público Nacional. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal para la recaudación. Provincias: Secretaría de Hacienda de la Nación. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Consolidado 24 jurisdicciones. Municipios: Secretaría de Política Económica. Serie funcional de gastos 1980-2009 y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Los supuestos descriptos en la Tabla 1 están basados en las mismas fuentes mencionadas al pie del cuadro anterior y permitieron elaborar el Cuadro N° 5, que se exponen a continuación. El mismo se divide en la Primera Parte que incluye los Recursos no Coparticipados (Tributarios, No Tributarios, de Capital) y en Recursos Coparticipados (Segunda Parte), cuyo cálculo deriva de la aplicación de dichos supuestos. La Primera Parte distribuye los recursos en los tres niveles gubernamentales, en tanto que en la Segunda la Coparticipación se expresa solamente el total (\$ 223.861,6), sin distribuir, debido a que ésta se expone en el Cuadro N° 6 cómo el resultado de la diferencia entre los gastos detallados en el Cuadro N° 4 y los recursos no coparticipados de cada nivel estatal de la primera parte del Cuadro N° 5.

Como se expresó, el Cuadro N° 6 incluye los conceptos de ingresos y gastos de los Cuadros N° 4. Como se puede observar, al total de gastos ejecutados en el año 2010 de cada uno de los niveles estatales, se le restan los recursos no coparticipados recaudados, que surgen en función de las hipótesis descriptas en la Tabla 1. La diferencia que queda sin financiar se debe cubrir con el producido de la coparticipación federal previamente definida, cuyo monto asciende a \$223.861,6 millones (aproximadamente, USD57.107,5 millones, al tipo de cambio del año 2010).

De esta forma, los porcentajes de la distribución primaria de coparticipación quedan determinados así: 45,49% para la Nación, 51,51% para las provincias y el 3% para el Fondo ATN. De acuerdo con los criterios del ejercicio, de la coparticipación provincial, a los municipios le correspondería por coparticipación el 16,2%.

CUADRO 6
EJERCICIO QUE DETERMINA UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

(Millones de pesos corrientes año 2010)

	Nación	Provincias	Municipios	Total
I. Gastos corriente y de capital (sin ATNa ^a)	317 608,9	218 634,6	46 415,2	582 658,7
II. Recursos no coparticipados	212 559,7	119 064,4	27 173,0	358 797,1
III. Distribución Coparticipación (I – II)	105 049,2	99 570,2	19 242,2	223 861,6
	46,9%	44,5%	8,6%	100,0%
Porcentaje de coparticipación (sin ATN)	Distribución primaria nación - provincial			
	Nación		45,49%	
	Provincias y C.A.B.A.		51,51%	
	Fondo ATN		3,00%	

Fuentes: Secretaría de Hacienda de la Nación. Oficina Nacional de Presupuesto. Boletín Fiscal IV trimestre 2010 para la Administración Nacional, Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional anual 2010 (base caja) para el resto del Sector Público Nacional. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal para la recaudación. Provincias: Secretaría de Hacienda de la Nación. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Consolidado 24 jurisdicciones. Municipios: Secretaría de Política Económica. Serie funcional de gastos 1980-2009 y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

^a No se incluye dentro de los gastos corrientes y de capital, porque en el ejercicio se supone que el Fondo ATN se destina a cubrir los desequilibrios producidos por la atención de la amortización de la deuda pública y otras aplicaciones de las provincias.

Cabe advertir que el ejercicio realizado tiene un cierto sesgo que se origina en la utilización como base del gasto el ejecutado en el año 2010. Esta base no significa que sea representativa de una distribución eficiente y equitativa entre los tres niveles estatales. En la estructura de gastos del año 2010 existen sobre y sub asignaciones. Un ejemplo del primer caso lo constituye el hecho de que en el gasto correspondiente a la Nación se incluye una importante asignación de recursos destinada a subsidiar, casi en forma universal, las tarifas de los servicios públicos y a financiar importaciones de combustibles, todo lo cual podría reducirse si se decidiese subsidiar exclusivamente a la población de menores ingresos y cambiar el cuadro de tarifas políticas. Inversamente, el gasto destinado al sistema previsional en el año 2010, aunque tiene como fortaleza una amplia cobertura previsional, implica mantener a la gran mayoría de los pasivos en el haber mínimo, por lo que una reversión de tal situación demandaría un mayor financiamiento del sistema. Por otra parte, si bien la ANSES cuenta actualmente con importantes reservas de activos financieros, tiene al mismo tiempo un considerable pasivo por sentencias firmes no canceladas, por juicios por haberes mal liquidados iniciados por los beneficiarios. Sin embargo, al mismo tiempo, por el lado de los ingresos existe en la actualidad un alto nivel de evasión por empleo no registrado que no paga aportes y contribuciones patronales y personales. Por el lado de las provincias, se puede argumentar que el mantenimiento del nivel de gastos del año 2010 podría ser insuficiente, al tener que cubrir gastos como los de educación, salud y justicia, cuya demanda de servicios tiende a aumentar con el incremento de la población.

No obstante lo expresado en el párrafo precedente, a favor de la representatividad global del gasto público del año 2010, se puede argumentar de que el monto consolidado de los tres niveles de gobierno se encuentra dentro de un máximo histórico y que en un sendero de crecimiento sostenido de la actividad económica, el gasto público podría incrementarse en términos reales en los sectores en que actualmente resulta insuficiente pero a una tasa menor al aumento real del PIB.

Asimismo, en lo relacionado con lo técnico, cabe señalar que para calcular por provincia los porcentajes de la distribución secundaria que le corresponde a cada una y con la misma metodología seguida para la distribución primaria. el saldo a financiar por coparticipación surgirá de la diferencia

entre el gasto ejecutado en el año 2010 y los recursos propios y recursos afectados de origen nacional (con los cambios supuestos) percibidos durante el mismo año.

4. Propiedad de los recursos naturales

Otra cuestión relevante del régimen económico federal está vinculada con el dominio⁶⁰ de los recursos naturales existentes en el territorio del país. En este sentido, en la reforma constitucional de 1994 se introdujeron definiciones importantes que consolidaron la posición económica de las provincias. De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, introducido por la reforma, le “corresponde a las provincias el dominio originario⁶¹ de los recursos naturales existentes en su territorio”. Además de los recursos naturales, estos dominios incluyen, entre otros, el subsuelo, su mar territorial, el espacio aéreo, sus ríos, lagos y aguas, las playas marinas, las riberas interiores de los ríos. En cambio, las vías de comunicación por tierra, agua y aire son de jurisdicción federal a los fines del comercio, de la circulación y navegación interprovincial e internacional.

Esta reforma implicó un significativo aporte cualitativo para el régimen federal, en tanto se pasó del estatus⁶² en donde la Nación explotaba los yacimientos dando una participación del producido a las provincias, al de la transferencia del dominio a favor de estas últimas. Quedó resuelta de tal forma una situación controvertida que demandó la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual a través de varios fallos anteriores a la reforma fueron convalidando la posición del Estado nacional⁶³.

Con posterioridad a la sanción de la reforma constitucional, se dictó la ley N°26.197 que dispone la sustitución del Artículo 1° de la ley N°17.319, que ya había sido modificado por la ley N°24.145 (denominada ley de federalización de los hidrocarburos), por las precisiones contenidas en el siguiente texto:

“Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del estado nacional o de los estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren.

Pertenecen al estado nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las doce millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968, hasta el límite exterior de la plataforma continental.

Pertenecen a los estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la ley N°23.968”

Además, la Ley N° 26.917 se encargó de reglar lo perteneciente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la Provincia de Buenos Aires y a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, aplicando para cada caso la nueva norma constitucional y la pauta de las 12 millas.

A partir de esta Ley, las provincias pasaron a asumir el ejercicio del dominio establecido en la Constitución y la administración de los yacimientos de hidrocarburos de su territorio, siéndoles transferidos los permisos de exploración, concesiones y contratos de explotación de hidrocarburos otorgados por el Estado nacional. En este esquema, quedó para la Nación el diseño de las políticas

⁶⁰ La atribución de los recursos del subsuelo al Estado, tiene su origen en la legislación española que adjudicaba la propiedad de las minas a la Corona y por sucesión a la República. (Tomado de Prieto, Hugo N., “El dominio de los recursos naturales. La titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos”, artículo incluido en “Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino”, obra dirigida por Antonio M. Hernández).

⁶¹ Como contraposición a “dominio derivado” que reconoce la existencia de un dueño anterior.

⁶² Enmarcado por la Ley N° 17.319 (1967), cuyo artículo primero rezaba: Artículo 1° — Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional.

⁶³ Los argumentos de la Corte fueron: a) Por delegación de las provincias, le corresponde al Congreso de la Nación dictar el Código de Minería y decidir, en base a ello, el dominio de los yacimientos de hidrocarburos; sobre tales bases lo atinente al dominio de los yacimientos de hidrocarburos; b) que las provincias delegaron esa potestad al Congreso; c) que la atribución al Estado nacional de la propiedad de los yacimientos no significaba desmembrar territorios, y d) que el Congreso está facultado para establecer el régimen más conveniente para alcanzar el bienestar general (Prieto, Hugo N., ob.cit.).

energéticas a nivel federal y el ejercicio de la condición de autoridad concedente de las facilidades de transporte de hidrocarburos que abarquen dos o más provincias o cuyo destino directo sea la exportación. Asimismo, la percepción del producido de cánones de exploración y explotación, aranceles, multas y tasas quedó a cargo de las respectivas autoridades de aplicación designadas por el estado nacional, los estados provinciales y la C.A.B.A.

Esta transferencia de competencias y funciones ha acrecentado el esfuerzo que se debe realizar para lograr una efectiva coordinación de los planes y políticas sectoriales estratégicas y de la fiscalización, requiriendo de una administración cada vez más concentrada en eliminar las pérdidas de eficiencia de los primeros años, que suelen suceder cuando se pasa de una gestión centralizada a otra descentralizada.

5. Instituciones monetarias, financieras y presupuestarias de la Constitución Nacional

Le corresponde al Estado nacional, por intermedio del Congreso⁶⁴, “hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras⁶⁵ (...)” y establecer un “banco federal” con la facultad de emitir moneda⁶⁶. Correlativamente, a las provincias les queda prohibida la acuñación de moneda⁶⁷ y el establecimiento de “bancos con facultades de emitir billetes, sin autorización del Congreso Nacional”⁶⁸.

Asimismo, la reforma de 1994 agregó a las atribuciones del congreso la función de promover la defensa del valor de la moneda, junto con otros objetivos programáticos como son, por ejemplo, la procuración del desarrollo humano y del progreso económico con justicia social.

Es significativo el cambio introducido en la Constitución al remplazar la expresión “banco nacional” por “banco federal”. Según el convencional Edgardo Díaz Araujo⁶⁹ la propuesta de creación de un banco con características federales tuvo en cuenta la creación en el país de un régimen estatutario similar al de la Reserva Federal de los Estados Unidos y a la de los bancos centrales de Alemania y Suiza⁷⁰, en vez del que tiene el actual Banco Central de la República Argentina, inspirado, según él mismo legislador, en el Banco de Inglaterra⁷¹. El propósito es federalizar la política monetaria y la fiscalización y orientación del crédito a favor de los intereses de las provincias, para lo cual resulta necesaria la participación de representantes de las mismas en el directorio y dentro de las propias estructuras de la institución, tal como ocurre en los casos de los países tomados como modelo a seguir. Esta posición es respaldada por Bidart Campos: “Parece verdad que, por su carácter federal, el banco aludido en el inc. 6° (del Artículo 75) debe incorporar a representantes de las provincias en sus órganos de conducción y administración”⁷². Hasta el presente el propósito de darle un estatuto federal al Banco

⁶⁴ Artículo 75, inciso 11, C.N.

⁶⁵ En los tiempos de la sanción de la Constitución de 1853 existían monedas extranjeras de curso legal, lo cual se mantuvo hasta que esta posibilidad fue suprimida por ley en el año 1881. Entre éste y el año 1991, cuando se aprueba la Ley de Convertibilidad (Ley N°23.928), las obligaciones de dar sumas de dinero en moneda extranjera estaba regida por el código civil y se asimilaba a la obligación de dar cantidades en especie. Esto quedó modificado por dicha ley, con una nueva redacción del Artículo 617 del Código Civil: “Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se hubiere estipulado dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar sumas de dinero”. Pese a que varios artículos de la ley han sido derogados, esta cláusula permanece vigente. (Fuente: G.J. Bidart Campos, ob.cit.).

⁶⁶ Artículo 75, inciso 6, C.N.

⁶⁷ Artículo 126, C.N.

⁶⁸ Durante la crisis de los años 2001-2002 los gobiernos provinciales emitieron las llamadas “cuasimonedas”, mediante las cuales las provincias emitieron títulos de deuda al portador (“billetes de crédito”) que podían ser utilizados para la cancelación de una gama importante de obligaciones. Superada la crisis estos títulos fueron rescatados mediante un préstamo a las provincias del Estado nacional.

⁶⁹ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (4 de agosto 1994).

⁷⁰ Esta posición es coincidente con la intervención en el recinto constituyente del convencional Juan Carlos Maqueda, en nombre de la Comisión de Redacción.

⁷¹ El actual Banco Central se crea en el año 1935, de acuerdo con el diseño realizado por Raúl Prebisch, quién fue su primer gerente general hasta el año 1943. La iniciativa de la creación del Banco se basó en el dictamen del año 1933 de la misión encabezada por el perito británico Otto Niemeyer, entonces director del Banco de Inglaterra. El primer presidente fue Ernesto Bosch, quien mantuvo su cargo hasta el año 1945 (Fuente: BCRA). En su creación, el Banco fue un ente mixto, en donde el Estado participaba con el 33% del capital, sin voto en la asamblea de accionistas y tenía el derecho, con acuerdo del Senado, de nombrar al presidente, vicepresidente y dos directores del total de 12. Este sistema fue abolido en el año 1946 cuando se dispone la nacionalización del Banco, coincidiendo en el mismo año y mes en que se nacionaliza el Banco de Inglaterra (Fuente: Frediani, Ramón, “Federalización del Banco Central de la República Argentina”, artículo incluido en la obra colectiva ya citada dirigida por Antonio M. Hernández).

⁷² Bidart Campos, ob.cit.

Central no se ha efectivizado, siendo el modo de hacerlo el dictado de una ley que modifique la actual Carta Orgánica.

Con relación a la defensa del valor de la moneda como función primigenia del Banco Central es sabido que tal objetivo ha sido uno de los más incumplidos de las instituciones económicas del país, toda vez que entre principios del siglo XX y el año 1991, el signo monetario nacional, debido a la inflación, sufrió una pérdida de trece ceros⁷³. En este contexto, la doctrina ha discutido la constitucionalidad de la emisión de moneda sin respaldo en metálico, particularmente por el cambio introducido en la reforma de 1994 que sustituye la expresión “emitir billetes” de la Constitución histórica por la de “emitir moneda”, a lo que se le suma el agregado de que es atribución del Congreso la “defensa del valor de la moneda”. Al respecto, Bidart Campos ha sostenido que de acuerdo con las nuevas normas constitucionales “la emisión monetaria como recurso fiscal quedaría vedada cuando objetivamente fuera contraria y dañina para defender el valor de la moneda”. Interpreta, asimismo, que ésta sería la intención del mantenimiento del Artículo 4° de la Ley de Convertibilidad, en tanto dispone que las “reservas del Banco Central de la República Argentina en oro y divisas extranjeras serán afectadas a respaldar hasta el 100% de la base monetaria.”

En lo que se refiere a la deuda pública, la competencia de emisión del Estado nacional, por medio del Congreso, está asociada al financiamiento de los gastos del Tesoro Nacional, junto con los restantes recursos. Por el artículo 75, inciso 4, le corresponde al Congreso “contraer empréstitos sobre el crédito de la nación”. Además, también es una atribución del Congreso el arreglo⁷⁴ del pago de la deuda interior y exterior de la Nación. En la práctica, dentro del Estado nacional existe una división funcional entre los poderes legislativo y ejecutivo, en donde a este último le corresponde todo lo concerniente a la negociación de las operaciones de crédito y la administración de la deuda pública, siempre dentro de los límites y lineamientos dados por el Congreso.

Las provincias tienen la potestad de realizar operaciones de crédito público para el financiamiento de sus gastos. Para las operaciones de crédito externo, se debe considerar lo que establece la C.N. en el artículo 124 que expresa que las provincias “podrán celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación: con conocimiento del congreso nacional.” En consecuencia, interpreta Horacio Piffano que “cuando las provincias decidan hacer uso del crédito externo deben solicitar la no objeción del gobierno nacional”⁷⁵.

Algunas provincias han establecido en sus constituciones límites al endeudamiento, como es el caso de la Provincia de Córdoba, en donde por el Artículo 73 de su ley fundamental determina que el pago de la amortización e intereses de deudas no pueden comprometer más del 20% “de la renta provincial”. En la actualidad, está vigente con carácter general el régimen federal de responsabilidad fiscal (Ley N°25.917) por el cual las provincias adheridas han aceptado una serie de condiciones y límites a su endeudamiento, el cual no es aplicable a las provincias de La Pampa y San Luis y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷⁶, que no se han adherido. Si bien en el punto siguiente (1.2.6) se describen y analizan las principales disposiciones de dicho régimen, en lo que se refiere al endeudamiento provincial el mismo dispone el requisito de la autorización previa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para las iniciativas de operaciones de endeudamiento y otorgamiento de avales por parte de los gobiernos provinciales, C.A.B.A. y municipios.

La formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto público constituye un proceso institucional que realizan en forma anual los tres niveles estatales (nación, provincias, municipios). Este

⁷³ Fuente: BCRA, citando al estudio de Homero Braess y Alejandra Naughton “Realidad Financiera del Banco Central (1997).

⁷⁴ Para Jorge R. Vanossi, la palabra “arreglar” debe ser interpretada como “concordar” con otros sujetos o Estados y como una atribución unilateral del Congreso. (“La Constitución Nacional y la deuda pública externa”).

⁷⁵ Piffano, Horacio L.P., “Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal”. Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 2 (1998).

⁷⁶ Esta última dejó sin efecto su adhesión en el año 2009, entre otras razones, debido a lo que consideró un tratamiento discriminatorio hacia la Ciudad por parte del gobierno nacional con relación a los expedientes de solicitud de autorización para efectuar determinadas operaciones de crédito público.

proceso se realiza de acuerdo con las atribuciones otorgadas a los respectivos poderes legislativos y ejecutivos por la Constitución Nacional y las constituciones subnacionales.

El régimen presupuestario de la Constitución Nacional responde básicamente al siguiente marco⁷⁷:

- El presupuesto de la Administración Nacional se aprueba por ley, correspondiéndole al poder ejecutivo la función de confeccionar el proyecto, además de corresponderle la recaudación de los ingresos y ejecutar los egresos aprobados en la ley de presupuesto.
- No obstante no existir una referencia explícita en la Constitución, en la práctica se ha impuesto como norma que las asignaciones para gastos de la ley de presupuesto son autorizaciones máximas para gastar, más que un mandato del poder legislativo al ejecutivo para dar cumplimiento a los objetivos considerados en su aprobación. En el supuesto caso de que los recursos y fuentes de financiamiento no se perciban según lo presupuestado, el poder ejecutivo debe adecuar la ejecución de los gastos hasta el monto de los recursos a percibir.
- La vigencia de la ley es anual y coincide con el año calendario.
- La preparación del proyecto de ley debe basarse en el programa general de gobierno y en el plan de inversiones públicas, los cuales deben estar diseñados y responder a un orden de prioridades vinculados con el respeto y cumplimiento de los fines que surgen de la Constitución, tanto en su parte dogmática de derechos y garantías como en sus objetivos programáticos tendientes a lograr el bienestar general del país.
- En este sentido, los constituyentes de 1994 agregaron que el presupuesto debe estar concebido conforme a las pautas establecidas en el ya citado inciso 2 del Artículo 75 en lo que se refiere, fundamentalmente, a la distribución de los recursos coparticipados y la prioridad de lograr “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.
- En el caso de la C.A.B.A., la Constitución de la Ciudad, aprobada en el año 1996, le agrega al presupuesto un carácter participativo, de acuerdo a los procedimientos de consulta que se dispongan por ley sobre las prioridades de asignación de recursos.
- La ley de presupuesto no debe tener cláusulas de orden tributario, por lo que no debe crear, modificar o suprimir tributos.
- El control a posteriori de la ejecución del presupuesto le corresponde al Congreso, cuya instrumentación se canaliza desde el punto de vista administrativo por la aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión preparada por el poder ejecutivo. A estos efectos, para el nivel nacional, la reforma del año 1994 le otorgó jerarquía constitucional a la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo de la administración financiera del Estado, quien debe intervenir “necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”⁷⁸.

El control externo que debe realizar el Congreso de la Nación abarca tanto el control de legalidad, patrimonial, económico y financiero, como el de desempeño del sector público nacional.

6. El régimen federal de responsabilidad fiscal

En el año 2004 se aprobó una importante ley convenio que introdujo nuevas regulaciones de las relaciones fiscales interestatales. Se trata de la ley N°25.917, sancionada el 25 de agosto y caratulada como Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Desde el punto de vista formal, se trata de la reforma más importante de la estructura de dichas relaciones después de la reforma constitucional de 1994 hasta la fecha y ha contado con la adhesión de la gran mayoría de las provincias argentinas.

⁷⁷ Artículo 75, incisos 2 y 8, y Artículo 100, inciso 7, de la C.N.

⁷⁸ Artículo 85 de la C.N.

Uno de los fines básicos de este régimen es la instauración de dispositivos institucionales orientados a lograr un desempeño fiscal de los estados miembros caracterizado por la programación de mediano plazo de las cuentas fiscales, en un sendero de equilibrio presupuestario y de transparencia de la gestión.

Esta ley fue la resultante de la conjunción de diversos factores, internos y externos, que permitieron lograr el adecuado consenso político para la aprobación legislativa del proyecto enviado por el ejecutivo nacional y para la rápida adhesión de los gobiernos provinciales. Entre tales factores se encuentran, como telón de fondo, la toma de conciencia por parte de la dirigencia política de entonces de la determinante influencia que tuvieron los desequilibrios presupuestarios en la gestación de la gran crisis de los años 2001 y 2002 y, como consecuencia, de la necesidad de adoptar mecanismos precautorios que sirvan para evitar la repetición de las mismas causales y circunstancias. El no cumplimiento del mandato constitucional de sancionar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos puede ser también agregado entre estos motivos, considerando al nuevo régimen como una especie de compensación imperfecta de la no sanción de aquella. También fue determinante que la aprobación de la ley estaba incluida dentro de las condiciones de carácter estructural en el convenio de préstamo firmado con el Fondo Monetario Internacional⁷⁹.

El régimen establece una serie de reglas de control del gasto primario y del endeudamiento de los estados adheridos, agregando un conjunto de procedimientos de coordinación e instrumentos técnicos. Los puntos a destacar son:

- Generalización del principio de universalidad del presupuesto. Las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la administración pública nacional alcanzarán a todos los organismos centralizados, descentralizados, instituciones de la seguridad social y fondos fiduciarios. Contendrán además información de las previsiones de las empresas públicas y los entes autárquicos.
- Extensión a las provincias de la obligación ya asumida por el Estado nacional de confeccionar el presupuesto plurianual del trienio siguiente, como instrumento complementario del presupuesto anual.
- Obligación por parte de los estados adheridos de realizar la publicación en sus sitios Web de los presupuestos aprobados, estado de ejecución con un rezago de tres meses, stock de deuda y otros aspectos conexos.
- Cálculo de parámetros e indicadores homogéneos para medir la eficiencia y eficacia de la recaudación y la eficiencia del gasto público y establecimiento de conversores que permitan obtener clasificadores presupuestarios homogéneos entre los utilizados por los estados provinciales y los aplicados por el Estado nacional⁸⁰.
- Fijación de un límite al incremento del gasto público primario presupuestado, cuya tasa de aumento nominal no puede ser superior a la tasa de incremento nominal del PIB proyectado.
- Generalización del principio de equilibrio financiero en la ejecución presupuestaria, con algunas excepciones por parte de gastos financiados por organismos internacionales y gastos de capital destinados a infraestructura social básica financiados mediante el uso del crédito.
- Reducción del nivel de endeudamiento de las provincias hasta que el servicio de la deuda instrumentada que origina no supere 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.
- Compromiso por parte de las provincias y de la C.A.B.A. de no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país.

⁷⁹ Este convenio, que más tarde se dejó caer, fue el último acordado por el país antes de la cancelación total de la deuda de Argentina con el FMI en enero del año 2005.

⁸⁰ Esta disposición ha sido cumplida por todas las provincias adheridas.

- Creación de un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como órgano de aplicación integrado por los ministros de economía o hacienda de la Nación, de las provincias y de la C.A.B.A.

De la lectura de las principales disposiciones de la ley N°25.917 surgen con nitidez el compromiso escrito de encuadramiento a un desempeño fiscal ordenado y previsible de los estados provinciales y del Estado nacional y de las relaciones entre ellos.

Sin desmedro de otros aspectos, en lo institucional, la creación del Consejo Federal de Responsabilidad significó la apertura a una nueva oportunidad para mejorar la calidad de esas relaciones, posibilidad que, por lo general, no ha sido suficientemente valorada o advertida por la dirigencia y los tratadistas.

Este Consejo tiene su asiento en la Capital Federal, aunque sus reuniones se realizan en diferentes zonas geográficas del país. Su misión es evaluar el cumplimiento del régimen y aplicar las sanciones derivadas de las penalidades estipuladas.

Una importante innovación es el sistema de votación del Consejo, en donde se deja de lado el principio de un voto por representación (que fue el procedimiento usado habitualmente y por el cual el Estado nacional quedaba siempre en extrema minoría) por un esquema basado en los porcentajes de la Coparticipación Federal de Impuestos. Por otra parte, se le concede al Estado nacional el derecho a veto en situaciones vinculadas con la aplicación de penalidades.

Un elemento no escrito pero no menos importante, es la potencialidad que tiene el Consejo para compartir la información de la situación fiscal del conjunto del país y de cada una de las provincias y establecer un espacio de diálogo para la búsqueda de acuerdos que promuevan el interés general sin menoscabo de alguna de las partes. De esta forma, al tener todas las partes un adecuado conocimiento de la situación fiscal en el país, se puede atemperar y encausar los conflictos y tensiones suscitadas por la restricción presupuestaria. No obstante estas primicias, por diferentes motivos, desde el inicio de sus actividades hasta el presente, el Consejo no ha logrado construir ese espacio de discusión política de los grandes temas de la agenda fiscal..

En su desempeño operativo, para poder cumplir con las formas, el Consejo Federal⁸¹ tuvo que flexibilizar la regla de limitación de gastos, poniendo de manifiesto una vez las dificultades que existen en el país para adaptarse a ese tipo de restricciones. En este sentido, la crisis internacional producida hacia fines del año 2008 y con pleno impacto en el año 2009, motivó la sanción de la ley N°26.530 (2009) que dispuso excepciones para los ejercicios 2009 y 2010, no computando, a los efectos de la aplicación de la regla de gastos, aquellos destinados a promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y a dar coberturas sociales.

Sin perjuicio de lo expresado, es posible reconocer, aunque de un modo incipiente, que en su funcionamiento el Consejo ha contribuido a mejorar la calidad de las relaciones entre la Nación y las provincias. Desde el mismo se han difundido y promovido buenas prácticas en lo referente a la presentación uniforme de las cuentas presupuestarias, acumulándose, asimismo, experiencia en evaluación presupuestaria, seguimiento de la ejecución y realización de proyecciones plurianuales. Además, ha habido numerosas instancias técnicas de coordinación intergubernamental y de coparticipación de la información fiscal. Los requerimientos del Consejo han sido aceptados y respondidos por las autoridades fiscales de las provincias y se han acordado mecanismos de conversión para un uso homogéneo de los clasificadores de gastos⁸².

En el Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de los Presupuestos Anuales Ejercicio Fiscal 2009 (Noviembre 2009) se puede apreciar que de las 18 jurisdicciones evaluadas solamente la Provincia de Jujuy estuvo por encima del indicador de servicios de la deuda, en tanto que el resto más el Estado nacional cumplieron la condición de equilibrio en los términos del régimen, constatándose además que el

⁸¹ <http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>.

⁸² A la fecha todas las jurisdicciones provinciales tienen conversores de los códigos de los conceptos de ingresos y egresos de la Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento con la clasificación nacional. http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/conversor_p/conversor_p.html.

mismo universo de jurisdicciones cumplió con el requisito de publicar la información fiscal en la página Web correspondiente. También se avanzó en la realización de proyecciones presupuestarias plurianuales, para el período 2010-2012, aunque todavía es una porción menor de las provincias (10) la que han implementado esta práctica. En lo que se refiere al cálculo de indicadores de gestión pública, el Consejo aprobó en dos resoluciones los indicadores fiscales, financieros y sectoriales que hasta el año 2010 cuenta con la aprobación de nueve provincias.

II. Evolución de la institución presupuestaria y características del proceso de formulación del presupuesto público

Del capítulo anterior es posible concluir que en el núcleo de las disputas y conflictos políticos de carácter fiscal entre el Estado nacional y los estados provinciales, por lo general ocurridos en contextos de inestabilidad institucional y jurídica, han estado subyacente como factor desestabilizante las dificultades financieras que cada jurisdicción territorial han tenido a la hora de atender el pesado inventario de funciones públicas asignadas por la propia Constitución Nacional.

Como una segunda conclusión, también surge que pese a los esfuerzos realizados para recolectar nuevas fuentes de financiamiento hasta llegar en la actualidad a los máximos históricos en cuanto a presión tributaria y a la relación gasto público/PIB, en un ambiente externo altamente favorable, continúan los problemas de cobertura y baja calidad de los servicios públicos, agravados por la existencia de desigualdades regionales. A esto se le suma, una latente disconformidad salarial por parte del personal dedicado a la atención directa de servicios, como los docentes, el personal de salud, seguridad y justicia, que presionan en forma directa sobre los gobiernos sub nacionales.

Queda así planteado como corolario de la primera parte del presente documento, la imperiosa necesidad de poner el foco en el logro sostenido de mejoras en la eficiencia de la gestión en los tres niveles del estado, lo que supone mejoras de productividad, en los criterios y modalidades de intervención del estado y en el destino de las asignaciones financieras.

Si el gasto en términos globales está históricamente en sus valores máximos, lo que debe plantearse es hacer más eficiente su distribución y mejorar su calidad. Ello implica, además, la promoción de otras políticas públicas, como las de la participación del sector privado en el financiamiento de la infraestructura económica y social, ampliando así la capacidad del Estado para atender la inversión de carácter público.

Como podrá verse en el presente capítulo y en los tres siguientes, dedicados a identificar y al mismo tiempo destacar cuáles son los institutos y esfuerzos gubernamentales que es necesario fortalecer, sostener y extender para mejorar la eficiencia del Sector Público. Como se podrá constatar son variadas las iniciativas existentes en el sector público, aunque también han habido retrocesos y procesos de reformas administrativas inconclusos.

En base a ello, en el presente capítulo se ha considerado conveniente volver sobre el sistema presupuestario, en tanto constituye la principal palanca que dispone el Estado para cumplir con los objetivos primarios de asignación y de redistribución del ingreso en el marco de un programa de desarrollo con estabilidad. De ahí que sea lícito preguntarse qué capacidades contiene el régimen presupuestario argentino para servir como elemento inductor de las mejoras requeridas en la gestión del Estado, dentro de un enfoque de gestión concentrado en el logro de resultados.

Para responder a este desafío temático, en primer término se efectúa un breve recorrido de los principales hitos que es posible enumerar en la evolución histórica del cuerpo normativo presupuestario que, sobre todo en el Estado nacional, le fueron dando forma al presupuesto público como institución de soporte de las políticas y los programas gubernamentales, hasta la sanción del nuevo régimen de administración financiera pública introducido en el año 1992, mediante la sanción de la Ley N°24.156.

Finalizada la referencia histórica, se pasa a realizar una somera presentación de las principales actividades que se deben cumplir, según lo prescripto por dicha ley, para llevar a cabo el proceso de formulación presupuestaria y, en otra sección, de los procedimientos y metodologías aplicadas para el desarrollo de esas actividades. Adicionalmente, se mencionan algunas referencias acerca de la forma en que algunas provincias han organizado el proceso de formulación. El énfasis puesto en la etapa de formulación o programación del presupuesto tiene que ver en tanto se considera que es el momento del ciclo presupuestario en donde es posible tomar con mayor racionalidad las decisiones para redireccionar las asignaciones presupuestarias (normalmente caracterizadas por tener un alto porcentaje de rigidez al menos en el corto plazo) en función de las prioridades del gobierno⁸³.

En una sección especial, se hace mención al rol que le cabe al Jefe de Gabinete de Ministros (figura institucional creada por la Reforma constitucional de 1994) en el proceso de formulación, para pasar luego a especificar cuáles son los elementos conceptuales contenidos en el régimen presupuestario vigente más emparentados con el modelo de gestión por resultados.

Finalmente, se expresan algunas consideraciones acerca de lo que está faltando al sistema de formulación presupuestaria del Estado nacional.

A. Nota histórica de la evolución del presupuesto como institución del derecho público argentino

En la República Argentina, la hacienda pública actual hunde una parte sus raíces en las instituciones heredadas de la Corona de España. La Contaduría General, la Tesorería General y los organismos de control ya estaban de algún modo representados al momento de producirse la Revolución de Mayo de 1810, bajo diferentes esquemas de organización y dependencia. Es sintomático que la primera ley de presupuesto anual, como acto administrativo de previsión y ordenamiento de los gastos e ingresos, preparado por el poder ejecutivo y aprobado por el órgano legislativo, tuvo lugar solamente trece años después de constituido el primer gobierno patrio.

⁸³ En la práctica, pese a que existen protocolos administrativos y márgenes de tiempo suficiente como para madurar las decisiones, el proceso de formulación no suele ser aprovechado como una instancia que permite sistematizar las medidas del gobierno.

Las instituciones fiscales de la organización colonial estaban reguladas por las Leyes de Indias. Fueron órganos hacendísticos los oficiales reales, encargados de la recaudación y del envío de los recursos pertenecientes a la corona, para lo cual asentaban en un libro los ingresos y las salidas, su causa y origen, con el fin de efectuar la rendición. Los oficiales reales, que eran nombrados directamente por el Rey, estaban vinculados con los Tribunales de Cuenta, que intervenían como una instancia de apelación.

Muy avanzado en el tiempo colonial y como consecuencia de las reformas de la dinastía borbónica se creó el Virreinato del Río de la Plata, en 1776, y más tarde (1782) las Intendencias⁸⁴ y Gobernaciones⁸⁵, que asumieron las funciones de hacienda de los Oficiales Reales en cuanto a la dirección e inspección de los recursos reales⁸⁶.

Años antes de la creación del Virreinato, en 1767, Carlos III creó el Tribunal de Cuentas de la Contaduría Mayor de Buenos Aires, asumiendo en el territorio las funciones que anteriormente le correspondían al tribunal asentado en Lima⁸⁷ y ejerciendo, como delegado de la metrópoli, funciones de examen y aprobación de las cuentas de la gestión administrativa, y de recaudación y distribución de los fondos⁸⁸.

Hacia el año 1793, además del mencionado Tribunal, constituían instituciones virreinales la Junta Superior de Real Hacienda, encargada de la fiscalización de la intendencia y de los cabildos, la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda (encargada de la Caja Real de Buenos Aires, de la que dependían las cajas reales de las capitales de cada intendencia), la Real Aduana, la Dirección General de la Real Renta de Tabaco y Naipes, la Subdelegación General y Administración Principal de la Real Renta de Correos, cuyo subdelegado era el propio Virrey, y la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Virreinato⁸⁹.

1. Normas presupuestarias de carácter constituyente

El 25 de mayo de 1810, expresando la voluntad de las fuerzas civiles y militares congregadas, el cabildo abierto de Buenos Aires⁹⁰ nombró a la Primera Junta de Gobierno, como depositaria de la “autoridad superior del Virreinato”, y con el mandato de conservar la integridad del territorio⁹¹ y “observar puntualmente las Leyes del Reino”, hasta tanto se constituyese la Junta General del Virreinato integrada por los representantes elegidos por los restantes cabildos, con la misión de “establecer la forma de gobierno que se considere más conveniente”⁹².

El acta del cabildo contiene asimismo disposiciones referidas a funciones primarias del Estado y varias dedicadas a la hacienda pública, tales como la preservación del orden y la tranquilidad, la seguridad individual de los vecinos, el nombramiento de vacantes, la publicación mensual del estado de la “administración de la Real Hacienda” y la imposibilidad de imponer contribuciones, ni gravámenes sin la previa consulta y conformidad del Cabildo. Además ordena a la Junta que organice una expedición de 500 hombres para marchar a la brevedad al auxilio de “las provincias interiores del Reino (...)”, “costeándose ésta con los sueldos” del Virrey depuesto, los “Tribunales de la Real Audiencia Pretorial, y de Cuentas, de la Renta de tabacos” y con los “demás que la Junta tenga por conveniente cercenar”. En

⁸⁴ En el Virreinato del Río de La Plata las intendencias fueron: Buenos Aires, Asunción del Paraguay, Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Cochabamba, La Paz, Charcas y Potosí.

⁸⁵ Montevideo, Misiones, Moxos y Chiquitos.

⁸⁶ Fuente: Gustavo J. Naveira de Casanova, “Capítulo 1. Período Anterior a 1810”, en Historia de la Tributación Argentina, ob. cit.

⁸⁷ Fuente: Leandro Despouy, “El control de la Cuenta de Inversión y el papel de la AGN en la Argentina”, Revista La Cuenta de Inversión, Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Editorial Dunken, Buenos Aires (2005).

⁸⁸ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

⁸⁹ Los arbitrios eran ingresos obtenidos para atender los gastos, siendo los primeros las rentas de los bienes inmuebles y demás bienes patrimoniales propios y los segundos los ingresos indirectos obtenidos del tráfico comercial, que por lo general tenía un fin específico.

⁹⁰ Acta del Cabildo de Buenos Aires del 25 de Mayo de 1810.

⁹¹ La fórmula usada por el Cabildo fue “la integridad de esta parte de los dominios de América a nuestro Amado Soberano el Señor D. Fernando VII (en ese momento cautivo de Napoleón Bonaparte), y sus legítimos sucesores”. Los historiadores consideran que este proceder era una forma de simular la verdadera intención de independizarse de España, y se la conoce como la Máscara de Fernando VII.

⁹² La constitución de esta Junta (que se denominó Junta Grande) fue una decisión tomada para salvar una de las objeciones planteadas en el debate por los partidarios del Virrey Baltasar Cisneros, de que el Cabildo de Buenos Aires no podía decidir el cambio de gobierno sin el concurso de los restantes cabildos del Virreinato.

el Cabildo de Buenos Aires se reserva para sí el control de la Junta de gobierno y, si ésta faltase a sus deberes según razones suficientemente justificadas, prevé la reasunción “a este solo caso” de “la autoridad que le ha conferido el pueblo”.

Quedaron así definidos en forma embrionaria, en los albores de la República, los roles fundamentales de los poderes del estado: el cabildo como poder constituyente en representación del pueblo y, en lo que se refiere a la función de hacienda, con la atribución de dar su aprobación a la creación de impuestos, la junta como poder administrador y el poder judicial, también definido en el Acta, a cargo de la Real Audiencia.

Ya en el período que siguió a la Declaración de la Independencia el 9 de Julio de 1816 en Tucumán, la primera ley de presupuesto dictada con las características básicas que tiene en la actualidad se debe al gobierno de Martín Rodríguez, gobernador de la provincia de Buenos Aires, a iniciativa de su ministro de hacienda Manuel José García. La ley fue aprobada el 19 de diciembre de 1823 por la Sala de Representantes, estableciendo los ingresos y fijando los gastos anuales. Durante la gestión del ministro García se crearon la Contaduría y la Tesorería de la provincia de Buenos Aires.

Años más tarde, en la constitución del año 1826, que por su condición unitaria no fue aceptada por las provincias, se incluyeron cláusulas referidas al Presupuesto (las que con posterioridad fueron incorporadas en la Constitución de 1853) tales como la atribución del Congreso de “fijar cada año los gastos generales, con presencia de los presupuestos presentados por el gobierno”, “recibir anualmente la cuenta de inversión de los fondos públicos, examinarla, y aprobarla”. Con relación al titular del Poder Ejecutivo (ya con la denominación de “presidente de la república Argentina”), aquella constitución establecía como una de las funciones presidenciales la de realizar la apertura de las sesiones presentando a las cámara de representantes y senadores⁹³ un informe del estado público de la Nación, y de las mejoras y reformas, que considerase “dignas de su atención”⁹⁴. Para éste y otros fines, el presidente estaba facultado para “pedir a los jefes de todos los ramos, y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes” con la obligación de los mismos a prestarlos.

La Constitución de 1853, en materia presupuestaria, mantuvo en lo esencial el reducido marco normativo de su similar no aprobada de 1826. Incluyó la atribución del congreso de fijar “anualmente el Presupuesto de gastos de administración de la Confederación”⁹⁵, y aprobar y desechar la cuenta de inversión”, dejando a cargo del titular del poder ejecutivo “la administración general del país”, la recaudación de “las rentas” y el decretar “su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”.

La reforma del año 1994 con respecto al presupuesto mantuvo en principio la distribución de roles entre los poderes del estado nacional, aunque incorporó dentro del poder ejecutivo el cargo de Jefe de Gabinete de Ministros, adjudicándole un relevante papel en la preparación y ejecución del Presupuesto, consecuencia de su responsabilidad básica de ejercer “la administración general del país” bajo la supervisión política del Presidente de la Nación. Sin embargo, introdujo una innovación que derivó en un menoscabo de las atribuciones presupuestarias del Congreso, al permitir la posibilidad de que por razones de necesidad y urgencia el Poder Ejecutivo Nacional apruebe mediante decreto asuntos reservados al Poder Legislativo, entre ellos la modificación de la Ley de Presupuesto. Aunque el texto constitucional da lugar a la posibilidad del posterior rechazo del Congreso de esos decretos, en la práctica en los sucesivos gobiernos el Poder Ejecutivo ha hecho un uso abusivo de la facultad.

La Convención Constituyente de 1994 introdujo además dos sustantivos requisitos en cuanto a la estructuración del Presupuesto. Por el primero, al disponer que la confección del presupuesto se debe basar en el “programa general de gobierno” y en el “plan de inversiones públicas” (Artículo 75, inciso 8), dejó establecido que el presupuesto debe ajustarse a un plan. Por el segundo, y en razón del mismo inciso la distribución de las asignaciones presupuestarias debe permitir que en todo el territorio nacional se logre un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”.

⁹³ Para esos años ya se imponía el principio de un Congreso bicameral, en donde el Senado representaba a las provincias.

⁹⁴ Se encuentra en este texto una primera mención de una visión de un Estado mejorable y sujeto a reformas.

⁹⁵ En virtud de la reforma constitucional de 1860 el nombre “Confederación” fue reemplazado por el de “Nación”

2. Normas presupuestarias basadas en leyes y decretos

Además de las normas constitucionales, se dictaron a partir de 1853 se fueron dictando leyes o decretos que directa o indirectamente ampliaron las normas relacionadas con el presupuesto público y con otros sistemas vinculados. De un modo no taxativo en los párrafos que siguen se hace referencia a algunas de ellas y que precedieron a la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional del año 1992.

En el año 1859, se aprobó la Ley N° 217, llamada “Reglamento General de Pagos”, que dispuso la prohibición de decretar pagos no autorizados por el Presupuesto, regla jurídica fundamental destinada a evitar los desbordes al total de gastos aprobados. Esta norma se reemplazó por la Ley N° 428 de 1870, régimen de contabilidad inspirado en la ley de hacienda pública de Francia, y que tuvo la cualidad de estar vigente hasta el año 1947. Consagró el principio de universalidad del presupuesto, determinó al año calendario como período fiscal, regulando la preparación del proyecto de ley de presupuesto por el Poder ejecutivo y la fecha de remisión al Congreso. Por su artículo 5°, cada ministro debía formular en forma oportuna el presupuesto a su cargo, correspondiéndole al entonces Ministerio de Hacienda el cálculo de los recursos y la confección del respectivo proyecto de ley⁹⁶.

Durante la vigencia de la ley N°428 hasta su remplazo por la ley N°12.961, en el año 1898 se establecieron normas vinculadas con el proceso de formulación del proyecto presupuestario, definiéndose, por ejemplo, la fecha en que cada ministerio debía presentar su anteproyecto al Ministerio de Hacienda. Además se dispuso que, dentro del poder ejecutivo, el proyecto debía ser aprobado en Acuerdo General de Ministros y se prohibió a los funcionarios del ejecutivo la concurrencia al Congreso para gestionar modificaciones al proyecto.

La ley N°12.961 rigió entre marzo de 1947 y diciembre de 1956. El proyecto fue preparado por el entonces Contador General de la Nación Otto D.Rasmussen, quién contó con los antecedentes producidos dentro del Senado de la Nación a partir de la iniciativa del senador Alfredo L. Palacios, en septiembre de 1932, destacándose entre tales antecedentes el trabajo realizado por el profesor Juan Bayetto, por esa época decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires⁹⁷.

La ley N°12.961 constituyó un régimen de administración financiera pública, legislando sobre el presupuesto, la ejecución presupuestaria y el control hacendal. No contenía prescripciones relativas a la etapa de preparación del presupuesto y solamente fijó el 30 de junio como plazo límite para la remisión al congreso del proyecto de ley de presupuesto del próximo año. Dispuso un procedimiento para permitir la continuidad del funcionamiento de la administración pública nacional para el caso de que no se hubiese aprobado el proyecto, autorizando al poder ejecutivo a poner en vigencia las autorizaciones de gastos indispensables, sobre la base del proyecto remitido en término.

En enero de 1957, el gobierno de facto aprobó el decreto-ley N° 23.354⁹⁸, dando lugar a un nuevo ordenamiento financiero, bajo la denominación de “Ley de contabilidad y organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación”. El proyecto definitivo fue elaborado por la Contaduría General de la Nación con el concurso de la cátedra de Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, después de haber reunido otros proyectos y realizado un análisis integral de la ley vigente. Uno de las críticas realizadas a ésta, plasmada en el Visto del decreto-ley fueron las “deficiencias fundamentales” que tenía el régimen de control⁹⁹, creando a estos efectos el Tribunal de Cuentas para ejercer el control externo de la hacienda pública, quedando el control interno a cargo de la Contaduría General de la Nación.

⁹⁶ Adolfo Atchabahian, “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública”, 3ª. Edición, La Ley, Buenos Aires (2008).

⁹⁷ También participaron en las comisiones técnicas, M.A. de Tezanos Pinto, J. Wainer, A.G.Unsain y el propio Rasmussen. (A. Atchabahian, ob.cit.).

⁹⁸ Ratificado por la Ley N° 14.467.

⁹⁹ En el diseño del proyecto tuvo una activa participación la Contaduría General de la Nación, secundada por la cátedra de Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, destacándose el aporte de Bayetto. En la comisión de estudio creada por iniciativa del Ministro de Hacienda Eugenio A. Blanco, también participaron A.N.C.Pecchini, E.Matocq y J.Wainer, sin que hubiese unanimidad de criterios. (A.Atchabahian, ob.cit).

En materia presupuestaria la nueva norma estableció el 15 de julio como fecha tope para la presentación del proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente, debiendo estar aprobado antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, iniciado el 1° de noviembre y finalizado el 31 de octubre siguiente. Si el proyecto no se presentaba en término, la Cámara de Diputados debía iniciar su tratamiento tomando como base el presupuesto en curso. Por otra parte, si el proyecto no se sancionaba antes del inicio del ejercicio, regía el presupuesto anterior, con excepción de las autorizaciones de gastos sancionados por una sola vez.

Como en las anteriores, la nueva ley de contabilidad legisló sobre el presupuesto pero siempre desde una perspectiva centrada en el enfoque financiero y limitativo de los gastos del estado, con el énfasis puesto en el proceso de ejecución, en la producción de balances de la gestión financiera y en el control de legalidad. No hay, por lo tanto, disposiciones que den forma al proceso de programación del proyecto de presupuesto o a la creación y jerarquización de una unidad responsable y especializada en dirigir técnicamente al sistema presupuestario, no obstante que en los hechos se realizaban actividades de ese tenor dentro del Ministerio de Hacienda.

Pese a que no prosperaron, desde una fecha temprana del Siglo XX hubieron iniciativas de creación de una oficina central de presupuesto. En 1926, Diego Luis Molinari presentó un proyecto de ley que creaba una oficina similar a la fundada años antes (1921) en el gobierno federal de los Estados Unidos de Norteamérica. En 1936, una Comisión de Racionalización Administrativa, también elaboró un proyecto inspirado en el modelo estadounidense. En el mismo sentido, en un anteproyecto de ley de contabilidad también se propuso la creación de una oficina de presupuesto, dentro del Ministerio de Hacienda, que debía tener, además de las típicas funciones de coordinación y compatibilización de los anteproyectos de los ministerios, la revisión del funcionamiento operativo de los organismos públicos y la presentación de propuestas de racionalización administrativa.

El vacío institucional ocasionado por la falta de un órgano rector del sistema presupuestario, fue resuelto con la aprobación del decreto-ley N°6.190 del 25 de julio de 1963, firmado por el presidente interino José María Guido. Esta norma dispuso la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto, con el rango de subsecretaría de estado. Además ordenó estructurar el presupuesto en base a funciones y programas, impulsando así el desarrollo de la técnica del Presupuesto por Programas y la programación de los gastos en base a objetivos. La citada norma, sin perjuicio de considerar al Presupuesto como el “instrumento fundamental para el manejo de la hacienda pública”, lo concibió asimismo como un instrumento que posibilita el conocimiento del “costo de las funciones, programas y actividades del gobierno, destinados a la satisfacción de necesidades públicas, y lograr el fin esencial del mejoramiento de las condiciones de vida de la población”.

De esta manera el centro de gravedad de la administración financiera pública, al menos desde el punto de vista formal, comenzó a desplazarse de la concepción tradicional del presupuesto hacia una función más comprensiva: ser un instrumento al servicio de la satisfacción de las necesidades colectivas por parte de las instituciones estatales. Se puede sostener, que recién con dicha norma el presupuesto se tornó más funcional al Estado del Bienestar, superando así la concepción más afín con la Constitución histórica de un organismo público con mínimas funciones, situación que, como se ha descrito en la primer parte, se había ido diluyendo a partir de la década del treinta del siglo pasado, pero que entró en una crónica crisis de financiamiento en las décadas del setenta y del ochenta.

El decreto-ley N°6.190 permitió avanzar en el desarrollo de los procedimientos y en la forma de exponer las cuentas públicas en el nivel nacional y en algunas provincias¹⁰⁰, dando curso a desarrollos conceptuales en materia de programación presupuestaria y participando en forma activa en la formación de las ideas que a nivel internacional se fueron consolidando bajo el impulso de las Naciones Unidas y de la CEPAL, de la experiencia europea de países como Francia y las innovaciones técnicas que lideró EE.UU., uno de cuyos hitos principales fue la introducción, en el nivel federal, del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (PPBS), oficializado en el año 1965.

¹⁰⁰ El Consejo Federal de Inversiones tuvo un papel destacado en la difusión del presupuesto por programas.

Que este proceso de modernización no produjese los resultados esperados en las prácticas de la gestión presupuestaria de la Administración Nacional, no se debió tanto a falencias de la técnica, sino a la inestabilidad política e institucional en la que estuvo sumergido el país, que, como una de sus consecuencias, debilitaron en extremo a la institución presupuestaria y determinaron un estado de situación que se mantuvo vigente hasta la sanción en el año 1992 del nuevo régimen de administración financiera pública, la ley N°24.156, que derogó la ley de contabilidad, con excepción de los artículos 51 a 54, referidos a la gestión de bienes del estado, y los artículos 55 a 64, relativos a las contrataciones.

B. La formulación presupuestaria en las disposiciones de la Ley N° 24.156 y su reglamentación

La nueva ley de administración financiera pública impulsó un proceso de renovación de las prácticas presupuestarias del Estado nacional, que se extendió a gran parte de las provincias, y que se mantiene hasta la actualidad, aunque no con el mismo ímpetu inicial. La ley misma formó parte de un plan más amplio de reformas del estado, que tuvo su soporte legal en la Ley N°23.696, la que declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y la situación económica y financiera del sector público nacional.

El nuevo sistema le dedicó un importante espacio normativo al tratamiento del proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto general¹⁰¹. Los pasos a seguir en esta etapa dispuestos en la Sección II de la Ley y en su reglamentación, se ajustan a las siguientes pautas:

- Evaluación por parte de dependencias especializadas del poder ejecutivo nacional del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país.
- Sobre la base de dicha evaluación y de los criterios emergentes del análisis de la cuenta de inversión del año anterior y del presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente, preparación de una propuesta de prioridades presupuestarias, en general, y de planes o programas de inversiones públicas, en particular.
- A nivel macro, realización de una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo y mediano plazo¹⁰² y del programa monetario y el presupuesto de divisas.
- En función de las conclusiones extraídas de la información recogida de la realización de los puntos anteriores, fijación por parte del poder ejecutivo nacional de los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general de la nación.
- A este fin, la reglamentación establece que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas debe formular un cronograma de las actividades a cumplir para fijar los lineamientos de política presupuestaria.
- Una vez fijados los lineamientos de política presupuestaria, confección de los anteproyectos por parte de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y remisión al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de acuerdo con los tiempos y formas predeterminadas.
- Análisis de los anteproyectos de las jurisdicciones y entidades por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto.
- Con “los ajustes que resulte necesario introducir”, confección por parte de dicha Oficina del proyecto de ley de presupuesto general.

¹⁰¹ Dentro la Sección II- “de la formulación del presupuesto”, Capítulo II- “del presupuesto de la administración nacional”. Disposiciones generales y organización del sistema” del Título II- del sistema presupuestario.

¹⁰² Aunque la LAF dispone solamente la proyección de las variables de corto plazo, debido a lo dispuesto en el año 1999 por la ley N° 25.152, también se debe realizar una proyección de los dos años subsiguientes para la elaboración del Presupuesto Plurianual informativo.

- Proceso de aprobación política dentro del poder ejecutivo nacional del proyecto de ley de presupuesto confeccionado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Presentación del proyecto presupuestario antes del 15 de septiembre del año anterior al que regirá, acompañado de un mensaje explicativo, incluyendo el programa monetario y el presupuesto de divisas.

Con posterioridad a la sanción de la Ley N°24.156, gran parte de las provincias aprobaron sus respectivas leyes de administración financiera pública, adoptando su marco conceptual centrado en la integración en un solo macrosistema (la administración financiera pública) de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público. Dentro de la adaptación efectuada, también se establecieron normas operativas con relación a la etapa de formulación del presupuesto.

Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dentro de las mismas pautas, aprobó la Ley N°70 en el año 1998. Como innovación incorporó normas que permiten el acceso directo de la ciudadanía al proceso presupuestario, incluyendo para ello una cláusula que hace referencia a la necesidad de dictar una ley de Presupuesto Participativo. Otra peculiaridad de la ley N° 70, que no está prevista en el régimen nacional, es la especificación de la aprobación formal, junto con la Ley de Presupuesto y el Plan de Inversiones Públicas, del Programa General de Acción de Gobierno.

La Provincia de Buenos Aires, aprobó su ley de administración financiera en el año 2007 (Ley Provincial N°13.929) y el reglamento un año después (Decreto N°3.260/08). A los fines del presente trabajo, un aspecto sobresaliente del nuevo régimen es que los lineamientos de la política presupuestaria, que se deben fijar en los momentos iniciales de la preparación del proyecto de ley de presupuesto, deben estar enmarcados en la planificación estratégica¹⁰³. En la misma dirección, se promueve la implementación de compromisos de gestión, que incluyan indicadores de desempeño, su seguimiento y evaluación posterior. Asimismo, el proyecto de ley de presupuesto deberá contener, como soporte informativo, indicadores y metas de desempeño para cada jurisdicción y entidad.

C. Principales procedimientos utilizados en la formulación del presupuesto general de la nación según la Ley N°24.156 y su reglamentación

En la práctica del sector público nacional, el cumplimiento de las normas de administración financiera ha dado lugar a un importante capital de procedimientos y metodologías, que se fue acumulando en forma progresiva a partir de la reforma presupuestaria iniciada en el año 1991 y que, una vez consolidado, se repitió hasta el presente, sin que se produjesen cambios sustantivos.

De este modo, se dio forma a un modelo de programación presupuestaria que, pese a haber sido en parte construido a partir de desarrollos conceptuales de diferentes países e instituciones americanas, también puede ser reconocido como un modelo propio del país. Los principales rasgos característicos de este modelo se describen en la siguiente tabla.

¹⁰³ Reglamento, artículo 23.

RECUADRO 2

EL MODELO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO NACIONAL DE ARGENTINA

La conducción del proceso técnico de formulación presupuestaria que culmina con la aprobación del proyecto de ley de presupuesto está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuyo titular establece cada año, mediante resolución, el cronograma de actividades y nombra al grupo de apoyo para la elaboración del presupuesto (GAEP)^a, coordinado por la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y del que participan los organismos del mismo Ministro que tienen competencia sobre determinados aspectos del proyecto presupuestario.

El cronograma de actividades ordena los trabajos con conducentes a la elaboración del proyecto de ley de presupuesto nacional para el próximo ejercicio fiscal y del Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional, de carácter referencial, que abarca un período de tres años, siendo el primero igual al del proyecto anual.

La programación presupuestaria, no obstante centrarse con mayor detalle en la Administración Nacional, también comprende a las empresas públicas y a algunos pocos entes nacionales a los que no se les aplica la totalidad de las regulaciones presupuestarias. Pese a estas excepciones, el alcance institucional de la Administración Nacional es bastante comprensivo, en tanto incluye al a Administración Central, a la mayoría de las entidades descentralizadas y sobre todo a las instituciones de la seguridad social.

En forma simultánea a la primera etapa de actividades del GAEP, que aplicando la metodología arriba-abajo (Top-down) culmina con la comunicación por parte de la Secretaría de Hacienda de los límites de gastos (techos) plurianuales a las jurisdicciones y entidades públicas, el modelo de programación prevé que estas instituciones elaboran lo que se ha dado en llamar al Presupuesto Preliminar, que consiste básicamente en una estimación a tres años de los gastos necesarios para cumplir con los objetivos y metas de provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a cada institución, y que permiten cumplir con la misión que le fija su ley orgánica y con las orientaciones generales del gobierno.

Esta programación presupuestaria preliminar procura que las instituciones conozcan las posibles pérdidas (en términos de necesidades colectivas no cubiertas) que causaría la brecha que se produce entre el gasto total que cubre los objetivos institucionales y los límites financieros comunicados. El conocimiento de la brecha de financiamiento, busca además que los titulares de las instituciones puedan defender con argumentos técnicos la asignación de fondos adicionales en la instancia política de discusión del presupuesto dentro de gabinete de ministros.

En la elaboración de los límites financieros, la Subsecretaría de Presupuesto y la Oficina Nacional de Presupuesto tienen la responsabilidad de articular, en un esquema presupuestario integral enmarcado en las metas macro fiscales, los trabajos de los organismos participantes en el GAEP, más los generados por la propia Oficina Nacional.

Una vez que las instituciones reciben los límites financieros, distribuidos según fuente de financiamiento, proceden a preparar lo que se denomina el anteproyecto de presupuesto institucional, que consiste en la distribución en su máximo nivel de desagregación (programas, proyectos, actividades, partidas de recursos y de gastos, etc.) de dichos límites y a explicar los objetivos, políticas presupuestarias y metas de provisión de bienes y servicios que están en condiciones de llevar a cabo con dichos recursos. Además, se pueden plantear en forma debidamente justificada los requerimientos de gastos adicionales a los techos.

Para esta tarea disponen de un mes, generalmente julio. Desde el punto de vista conceptual. El Anteproyecto de Presupuesto de la institución es la adaptación del presupuesto preliminar al techo que se le fijó.

Asimismo, como los techos son plurianuales, las instituciones, aparte de confeccionar el anteproyecto presupuestario anual, deben distribuir los recursos de los dos años subsiguientes (años t+2 y t+3), en forma programática y por fuentes de financiamiento, todo lo cual, una vez revisado, permitirá la confección del Presupuesto Plurianual por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Los anteproyectos son remitidos a la Oficina Nacional de Presupuesto, quien, luego de validarlos, da la autorización para ingresarlos a la base de datos que contiene toda la información necesaria para la confección del Proyecto de Ley de Presupuesto del próximo ejercicio, el Presupuesto plurianual y la documentación de apoyo para el análisis parlamentario;

La ONP, además de realizar la mencionada verificación, se dedica a analizar y evaluar los requerimientos de gastos adicionales presentados por las instituciones, cuyos resultados los vuelca en un informe con recomendaciones dirigido al Subsecretario de Presupuesto. En el caso de aceptarse tales recomendaciones, ya sea total o parcialmente, se procede a modificar la base de datos de la institución beneficiada.

Finalmente, en forma sucesiva la base de datos que soporta la información del Proyecto de Ley se va incorporando los refuerzos otorgados por las instancias políticas superiores a la del Subsecretario de Presupuesto. (Vg. Secretario de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Jefe de Gabinete, Presidente de la Nación) en función de los reclamos presentados por los ministros ejecutores.

De esta manera, culmina el proceso ascendente (Bottom up) hasta llegar a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto, el cual es suscripto por el Presidente de la Nación, el Jefe de Gabinete y el Ministro y el Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

Fuente: Elaboración propia.

^a Para el período 2011-2013 la que fijó el cronograma fue la Resolución MEyFP N° 151 del 26 de marzo de 2010

Como se menciona en la Tabla N° 2, primer párrafo, una de los dispositivos institucionales para la realización de las proyecciones macro económicas y fiscales, es el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP). Para conocer el alcance y complejidad de las áreas representadas, se hace mención de los funcionarios y principales productos que deben presentar, teniendo claro que cada uno de ellos converge a la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto y el Presupuesto Plurianual¹⁰⁴ :

- Subsecretario de Programación Económica: Lineamientos de política económica.
- Director Nacional de Programación Macroeconómica: Proyección trianual de las variables macroeconómicas (PIB y sus principales componentes, precios, tipo de cambio).
- Director Nacional de Inversión Pública: Elaboración trianual de la demanda de proyectos de inversión.
- Subsecretario de Ingresos Públicos: Lineamientos de la política tributaria.
- Director Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal: Proyección trianual de los ingresos tributarios.
- Subsecretario de Relaciones con Provincias: Principales temas financieros de la relación entre el Estado nacional y los estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Director Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: Elaboración del inventario de demandas de aportes financieros de la Nación a las Provincias y otros asuntos financieros interestatales.
- Subsecretario de Financiamiento: Lineamientos de la política de endeudamiento y de captación del crédito público.
- Director de la Oficina Nacional de Crédito Público: Estimación trianual del servicio de la deuda y elaboración del Programa Financiero del Tesoro Nacional.
- Director Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito: Presentación del detalle de los desembolsos de los organismos multinacionales en los próximos tres años.
- Director Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público: Presentación del detalle del gasto trianual derivado de la dotación de personal de la Administración Nacional.

De acuerdo con el cronograma, las proyecciones macroeconómicas efectuadas durante la etapa de elaboración de los techos institucionales, son objeto de una actualización posterior, generalmente un mes y medio antes de la presentación del proyecto de ley al Congreso (antes del 15 de septiembre). Esta actualización, implica a su vez una revisión de la proyección de ingresos y del servicio de la deuda pública, en el caso de un cambio en las estimaciones del tipo de cambio y de la tasa de interés.

Presentado el Proyecto al Congreso, la Oficina Nacional de Presupuesto se dedica a la elaboración del Presupuesto Plurianual, el cual, según el cronograma, debe ser remitido al Congreso a título informativo, mediante un Mensaje del Jefe de Gabinete y dentro del mes posterior a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto anual.

De esta manera, el Congreso cuenta para el análisis y evaluación del proyecto de ley de presupuesto, con el mensaje de elevación, la parte dispositiva, las planillas, la información respaldatoria (cerca de 10 tomos), el Presupuesto Plurianual y el Presupuesto Plurianual de Inversiones Públicas. A todo esto se debe incluir la información provista por los funcionarios políticos del poder ejecutivo que concurren a las reuniones públicas realizadas en el seno de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Con relación a la plataforma técnica del presupuesto nacional, ésta se configura a partir de la aplicación de la Técnica del Presupuesto por Programas, cuyo manual, después de la reforma introducida en el año 1991, ha sido diseñado, con adaptaciones, tomando como modelo a las “Bases Teóricas del

¹⁰⁴ Los nombres de los cargos de los funcionarios responden a los existentes a la fecha de elaboración del presente trabajo.

Presupuesto por Programas”, documento presentado por la Asociación Venezolana de Presupuesto en el Seminario Internacional de la ASIP del año 1978¹⁰⁵.

Este modelo teórico define con rigor las categorías programáticas, la producción pública y el sistema de evaluación y ha sido ampliamente difundido mediante actividades intensivas de capacitación, realizada desde el inicio del plan de reformas presupuestarias y que continúan hasta el presente. Es importante en particular la experiencia ganada en las jurisdicciones en cuanto a la medición y registro de los productos terminales de los programas.

En los últimos años, a la base técnica del presupuesto por programas, la Subsecretaría de Presupuesto y la ONP le han incorporado, como elementos conceptuales vinculados, el planeamiento estratégico de las instituciones y el enfoque de gestión por resultados¹⁰⁶, completando así una valiosa plataforma técnica para integrar el sistema presupuestario a estas metodologías de gestión.

De lo que se acaba de describir se extrae la conclusión de que la programación o formulación del presupuesto nacional está sujeto a una normativa que supone un proceso descendente-ascendente que tiene en cuenta la restricción financiera macrofiscal de mediano plazo y su distribución en grandes números discriminados por año entre los ejecutores de gastos, luego la cuantificación por parte de las instituciones de las brechas de recursos faltantes para cumplir los objetivos estratégicos y operativos en términos físicos (presupuesto preliminar) y la posibilidad de efectuar ajustes hasta el momento de la última instancia de decisión del poder ejecutivo nacional.

Asimismo, como la descripción efectuada está hecha desde el punto de vista las actividades que se realizan en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en la sección siguiente se completa la etapa de formulación y aprobación del presupuesto nacional haciendo referencia al papel que le cabe a la Jefatura de Gabinete.

D. El papel del Jefe de Gabinete de Ministros

Con la creación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros, la reforma constitucional del año 1994 introdujo a un nuevo actor institucional, quien, después del Presidente de la Nación, es el funcionario principal en lo que se refiere a la aprobación y modificación del Presupuesto Nacional, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. El Jefe de Gabinete ejerce “la administración general del país”¹⁰⁷, fórmula ésta ya presente en la Constitución histórica pero ejercida por el Presidente, quien, en la Constitución reformada, es “responsable político de la administración general del país”.

Como sucede con el resto de los ministros, el Jefe de Gabinete por medio de su firma refrenda y legaliza los actos del Presidente. En cuanto a la formulación y aprobación del presupuesto, sus atribuciones son las de intervenir en su elaboración (sin perjuicio de la competencia primaria que tiene el Ministro de Economía y Finanzas Públicas y de la supervisión del Presidente de la Nación) y enviar al Congreso el proyecto de ley de Presupuesto Nacional. Para ello cuenta, dentro de su jurisdicción, con la asistencia de la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria, en particular en lo vinculado con la coordinación de la estrategia presupuestaria, la elaboración del proyecto de ley de presupuesto y el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

A estos fines, dentro del cronograma de preparación del proyecto de ley, aludido en la sección anterior, la Jefatura de Gabinete, por intermedio de la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, participa en el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto y, en especial, opera como sede de las reuniones que se efectúan con los representantes políticos de los principales ministerios y secretarías con el objeto de conocer su situación presupuestaria antes de la fijación de los techos financieros. Finalmente, la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la

¹⁰⁵ Autores Carlos Matus, Marcos P. Makón, Víctor Arrieche.

¹⁰⁶ Ver Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto (Pautas básicas para el perfeccionamiento del presupuesto preliminar y el presupuesto plurianual) y las circulares N° 1 (presupuesto plurianual) y N° 2 (presupuesto preliminar) de la Oficina Nacional de Presupuesto del año 2009.

¹⁰⁷ Artículo 100, Inc.1 de la C.N.

Jefatura, es la encargada de presentar a la consideración y firma del Jefe de Gabinete el mensaje de remisión al congreso del proyecto de ley de presupuesto.

Pese a sus prerrogativas, en los hechos no se ha afirmado el protagonismo de la Jefatura de Gabinete en su relación con la autoridad económica. Se dieron momentos en donde el Jefe de Gabinete, con la asistencia de la Secretaría de Hacienda, se transformó en el principal negociador político de los reclamos presupuestarios de los ministros, y otros en donde su función fue opacada por el peso de la experiencia y conocimientos del Ministerio de Economía de los problemas presupuestarios. En estas oscilaciones mucho tuvo que ver los diferentes estilos de conducción (más o menos delegativos), que caracterizaron a los titulares del poder ejecutivo.

Sin perjuicio de estas apreciaciones, también ha tenido influencia la falta de adecuación de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, cuya aprobación fue anterior al de la reforma constitucional. Esto se hizo más notorio en lo que respecta a las cláusulas de la LAF referidas a las etapas de formulación, aprobación y evaluación del presupuesto. Sin embargo, este acondicionamiento no ha estado presente en la agenda de los sucesivos gobiernos, aunque con posterioridad al año 1992 se fueron incorporando al régimen presupuestario permanente disposiciones puntuales que agregaron facultades al Jefe de Gabinete. Algunas de las facultades otorgadas para la modificación de la Ley de Presupuesto han producido significantes fricciones políticas en tanto invadieron atribuciones rectoras del Congreso¹⁰⁸.

Más allá del otorgamiento de estas facultades extraordinarias, no se han presentado iniciativas para fortalecer el papel planificador y asignativo del Jefe de Gabinete en la etapa de formulación y aprobación del Presupuesto, pese a que su ubicación institucional como *primus inter pares* le permitiría arbitrar, en sintonía con el presidente, en las decisiones políticas de aplicaciones opcionales de los recursos siguiendo un esquema de prioridades estratégicas, que no es lo mismo que disponer de amplias facultades para modificar el presupuesto durante el ejercicio en función de criterios coyunturales.

El modelo descrito de programación presupuestaria, en la práctica, adolece de una instancia superior de planificación de mediano plazo que sirva de dispositivo orientador, pese a que la constitución reformada de 1994 menciona que el presupuesto nacional debe confeccionarse en base al programa general del gobierno y la estructura de asignaciones estar sujeta al logro de un desarrollo equilibrado e igualitario de todas las regiones del país.

¹⁰⁸ Después del cambio introducido al Artículo 37 de la Ley N° 24.156, el Jefe de Gabinete puede modificar la asignación del gasto por Finalidades, pasar de gastos de capital a gastos corrientes y alterar el Resultado Fiscal reduciendo asignaciones destinadas a la Disminución de Pasivos o al Incremento de Activos Financieros para incrementar gastos corrientes y de capital. A juicio del autor, estas facultades delegadas son excesivas y desnaturalizan el papel del Congreso establecido en la Constitución.

III. La evaluación de la gestión pública en el nivel nacional: tendencias recientes

En Argentina no existe una ley orgánica que formalice un sistema de evaluación de la gestión pública¹⁰⁹, articulado e integrado, como los que existen en algunos países, por ejemplo en Colombia, en donde el sistema adoptado: SINERGIA¹¹⁰ tiene sustento constitucional. La ausencia de un sistema con estas características no ha impedido la propagación de normas, roles institucionales, desarrollos e instrumentos administrativos dedicados a evaluar la gestión estatal, desde alguna de sus aristas. En la práctica, ha sido el nivel nacional el encargado de liderar estas iniciativas, aunque también en los niveles provinciales y municipales, existen experiencias de evaluación.

En este contexto y sin ser exhaustivos, es posible identificar en la administración nacional diferentes sistemas de evaluación, que lamentablemente carecen entre sí de una vinculación normativa e institucional. Estos sistemas son: a) la evaluación focalizada en la ejecución financiera y física del presupuesto público; b) la evaluación de proyectos de inversión pública; c) la evaluación de la gestión pública, y d) la evaluación de la calidad de la gestión de sectores específicos. El presupuesto y la inversión pública no están integrados funcionalmente en cuanto a la evaluación, pese a que existen instancias de coordinación en las etapas de formulación y ejecución presupuestarias. Seguidamente se describen estos sistemas.

¹⁰⁹ Siguiendo la definición dada por el Comité Interministerial de Modernización para la Gestión Pública, que funcionó en la República de Chile en el año 1996, un sistema de evaluación de la gestión pública se caracteriza por realizar una medición sistemática, sobre una base continua en el tiempo, de los resultados obtenidos por una institución, con el fin de mejorar su eficiencia y productividad.

¹¹⁰ Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.

A. La evaluación de la ejecución presupuestaria

1. El sistema de seguimiento y evaluación de la ley N° 24.156

En la actualidad funciona un sistema de evaluación de la ejecución presupuestaria que se sustenta en la Ley de Administración Financiera¹¹¹. Se trata principalmente de un sistema de seguimiento y evaluación de las metas de provisión de los bienes y servicios de los programas y subprogramas, incluyendo además los avances físicos de los proyectos de inversión y de sus obras componentes. A nivel más desagregado, el sistema incluye la medición de la producción intermedia de las “actividades específicas” de los programas o subprogramas. Las metas son fijadas únicamente a los productos terminales de programas y subprogramas que pueden ser objeto de medición. Algo similar ocurre con respecto a la producción intermedia de las actividades abiertas en el presupuesto.

Las metas físicas y demás cuantificaciones¹¹² figuran en el acto administrativo que aprueba anualmente el Jefe de Gabinete de Ministros cuando realiza la distribución programática de la Ley de Presupuesto.

La LAF, en el artículo 44, le asigna a la Oficina Nacional de Presupuesto la responsabilidad de efectuar la evaluación físico y financiera del Presupuesto, tanto durante el ejercicio como al cierre del mismo. En los hechos, esta norma implicó la atribución de una nueva función a la ONP, más dedicada anteriormente a la programación global, la confección del proyecto de ley de presupuesto y a intervenir en las modificaciones a la Ley de Presupuesto.

Para cumplir con esta función, la ONP desarrolló progresivamente un sistema específico de recolección y procesamiento de información física, cuya base de datos se alimentó de la información normalizada y registrada por las jurisdicciones y entidades. Los datos físicos comenzaron a suministrarse en forma trimestral a dicha Oficina Nacional a los fines de su evaluación, siendo además objeto de supervisión por parte de los órganos de control interno y externo.

La propia ley definió, de un modo sumamente ambicioso la naturaleza de la actividad de evaluación de la ONP: realizar un “análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos”, interpretar “las variaciones operadas con respecto a lo programado”, procurar “determinar sus causas” y preparar “informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados”.

De acuerdo con lo que expresa la LAF, el tipo de evaluación requerida a la Oficina Nacional de Presupuesto supone la existencia de un modelo de gestión pública sumamente dinámico y retroalimentado, en donde las unidades ejecutoras de los programas están dedicadas a la provisión de los productos públicos, la información sobre el grado de cumplimiento de las metas previstas llega rápidamente a la unidad central de seguimiento, quien a su vez tiene la capacidad de dilucidar las causas y el grado de criticidad de los desvíos, y de informar en forma oportuna a los responsables de tomar las decisiones correctivas.

Con un cierto conocimiento de la realidad de la administración estatal, no es difícil entrever que el modelo enunciado en el párrafo anterior es sobre todo un paradigma de gestión con enormes dificultades para ser puesto en funcionamiento, especialmente cuando se procura alcanzar al conjunto de la Administración Pública Nacional. El cometido se hace más difícil si además no se invierte tiempo en la formación de arriba hacia abajo de la alta gerencia en la cultura de la evaluación externa o en la incorporación de un elenco de evaluadores suficientemente especializado en la multiplicidad de cuestiones no presupuestarias que están presentes en las actividades del Estado.

¹¹¹ Título II “Del sistema presupuestario”, Capítulo II “Del presupuesto de la administración nacional”, Sección V “De la evaluación de la ejecución del presupuesto”.

¹¹² Dentro de las mediciones están las denominadas producciones brutas, que incluyen la producción no terminada y provista debido a que también movilizan recursos financieros. Por ejemplo, la meta del Subprograma Pasos Fronterizos y Corredores de Integración de la Dirección Nacional de Vialidad prevista para el año 2010 fue de 516 kilómetros construidos, en tanto que la producción bruta fue de 847 km. en construcción.

Sin dejar de tener en cuenta lo marcado en el párrafo anterior, es importante señalar que en la Secretaría de Hacienda de la Nación se terminó por construir un sistema de seguimiento y evaluación presupuestaria, el que dentro de lo posible significó una respuesta válida a las disposiciones de la LAF y su reglamento. Fue así como se comenzó a elaborar un menú de informes de evaluación que luego se fueron transparentando en el sitio oficial de la Secretaría de Hacienda¹¹³. Además, en cumplimiento del Artículo 91 “in fine” de la Ley, se agregó un tomo especial (Tomo II) a la Cuenta de Inversión, denominado “Evaluación de Resultados de la Gestión”, y que en el año 2009 alcanzó a cubrir 252 programas presupuestarios, logrando una cobertura del 88%¹¹⁴.

Para que el sistema de seguimiento y evaluación pueda acentuar su utilidad, la ONP ha considerado necesaria la concurrencia de al menos los siguientes requisitos¹¹⁵:

- Vigencia de un adecuado desarrollo de la programación presupuestaria, que permita identificar metas físicas, relaciones de insumo-producto, relaciones entre productos y resultados, adecuada justificación de la programación en base a las políticas públicas.
- Existencia de sistemas de información, que provea información objetiva tanto cuantitativa como cualitativa.
- “Cambio de mentalidad del funcionario público”, que tienda a la adopción de actitudes favorables al análisis crítico de las acciones realizadas y sepa dirigir los programas públicos en base a información sobre resultados.

Si bien con los años este sistema de evaluación de la ejecución presupuestaria se ha estabilizado y ha ganado en solidez técnica, incluyendo mediciones de variables físicas con bastante representatividad de los bienes y servicios ofrecidos por los programas presupuestarios, no ha podido, sin embargo, dar una respuesta suficiente a uno de los motivos que dieron lugar a su implementación, que es el de ofrecer información relevante y oportuna para mejorar la gestión del Estado.

Son múltiples las razones de esta situación son múltiples, aunque a título de ensayo se puede mencionar: a) falta de un clima propicio en los gobiernos para demandar la evaluación de resultados; b) deterioro de la cultura presupuestaria producido con posterioridad a la crisis 2001-2002; falta de interés en la información de ejecución por parte de legisladores -oficialistas y no oficialistas-, los analistas y la prensa especializada; c) demoras causadas por la necesidad de que los informes sean supervisados por autoridades políticas, que están por lo común sobrecargadas de trabajo, y d) falta de presentación de resúmenes ejecutivos mientras se verifica en forma pormenorizada la calidad de la información suministrada por las unidades ejecutoras, tarea que consume tiempo.

Con relación a las demoras en la publicación de los informes, si se mantiene el actual rezago promedio de seis meses, el problema de la desactualización que sufren los datos atrasados continuará erosionando la utilidad de los trabajos realizados, que demandan un importante volumen de tareas a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y a la propia Oficina Nacional de Presupuesto.

2. El valor agregado por la Ley N° 25.152 del año 1999

En agosto del año 1999, a pocos meses de un cambio de gobierno de diferente signo partidario, se aprobó la Ley N°25.152, bajo la denominación de Régimen de Convertibilidad Fiscal, cuyo objetivo primordial fue establecer un sistema de reglas y metas macrofiscales, que le otorgase una mayor credibilidad al comportamiento futuro del gobierno en el frente fiscal, soporte fundamental del régimen de convertibilidad monetaria vigente desde el año 1991. Esta ley se mantiene vigente, aunque en forma parcial debido a la posterior sanción en el año 2004 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, ya especificado.

¹¹³ Uno de esos informes, denominado “Seguimiento Físico-Financiero. Presupuesto de la Administración Nacional-Trimestral”, Correspondiente al año 2010, se puede ubicar en el link: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/evatexto/segui_presu_dosuno.html?var1=seguipresudosdiez.

¹¹⁴ Se puede consultar este informe en la Cuenta de Inversión del Año 2009, en el siguiente link: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2009/tomoi/01introa.htm>.

¹¹⁵ Secretaría de Hacienda de la Nación. “El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina” (2008).

El objetivo de la ley quedó rápidamente invalidado por la difícil situación económica y fiscal de aquellos años. Sin embargo, no todas sus disposiciones estaban directamente asociadas al saneamiento fiscal, sino que algunas estaban dirigidas a “aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública”¹¹⁶ o a darle una mayor transparencia e integridad al Presupuesto Público. Dentro de este subconjunto, se incluyeron normas vinculadas con la evaluación de la gestión pública, entre las que se destacan:

- Creación del “Programa de Evaluación de Calidad del Gasto”, con el propósito de incrementar la calidad de los servicios de la administración central y descentralizada, “mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos”. La responsabilidad del programa se asignó a la Jefatura de Gabinete de Ministros, pero con la participación de la Secretaría de Hacienda, respetando así las facultades de la ONP en materia de evaluación de la ejecución presupuestaria¹¹⁷. Sin perjuicio de este reconocimiento, dicha adjudicación de responsabilidades le otorgó a la Jefatura de Gabinete una relativa primacía institucional en lo que se refiere a la evaluación.
- Obligación por parte del jefe de gabinete y del titular del área económica a concurrir semestralmente a una sesión conjunta de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las cámaras de diputados y senadores para presentar un informe sobre la evolución del Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto.
- Autorización al jefe de gabinete a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de los programas presupuestarios, con el propósito de mejorar su gestión. Algunas de las pautas establecidas para estos acuerdos son: i) compromiso de la unidad ejecutora del programa “en materia de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas”¹¹⁸; ii) garantía en cuanto a la asignación de gastos durante los años de duración del acuerdo; iii) facilidades respecto al régimen de modificaciones presupuestarias, de contratación de bienes y servicios no personales y de aprobación de estructuras y eliminación de vacantes; iv) establecimiento de premios por productividad al personal del programa involucrado en el acuerdo; v) atribuciones para establecer sanciones a las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, en las condiciones que se reglamenten a posteriori.

Con el tiempo estas normas, después de un período inicial de implementación, dejaron de aplicarse, pese a no haber sido derogadas.

3. La Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete

Para entender en los asuntos presupuestarios dentro de la estructura orgánica de la Jefatura de Gabinete existe la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación, de quien le depende la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional.

Esta unidad administrativa, además de dedicarse a la evaluación del gasto público, interviene en coordinación con la Secretaría de Hacienda en todo lo relacionado con el proceso presupuestario, fundamentalmente en lo atinente a las etapas de formulación, aprobación y modificación del Presupuesto Nacional, y en las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias.

¹¹⁶ Artículo 5°, Ley N° 25.152.

¹¹⁷ Inciso d), Artículo 5°, Ley N° 25.152.

¹¹⁸ Ítem I, Inciso c), Artículo 5°, Ley N° 25.152.

B. La evaluación de proyectos de inversión pública

La evaluación de proyectos de inversión pública forma parte del acervo de sistemas administrativos destinados a evaluar la gestión del Estado nacional. Como es sabido, la técnica de evaluación de proyectos sirve tanto en las instancias previas a la toma de decisiones de asignación de los recursos públicos como a las posteriores, cuando el propósito es medir los resultados que se obtienen de la puesta en operación del proyecto. Esta característica de la evaluación de proyectos, la diferencia de la realizada por la Oficina Nacional de Presupuesto sobre la ejecución presupuestaria, la que, según la normativa vigente, es concomitante o a posteriori.

1. Antecedentes

Como ha sucedido en otros países, la evaluación de proyectos de inversión pública tiene en Argentina antecedentes más remotos que la evaluación de la gestión o de la ejecución del presupuesto público. Se trata de una técnica, cuyo progreso en el país estuvo, en parte, asociado a los planes de desarrollo que surgieron en el ámbito nacional¹¹⁹ en los años sesenta, sobre todo a partir de la creación del ya suprimido Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)¹²⁰ y del Consejo Federal de Inversiones (CFI)¹²¹, para el nivel provincial.

Otro antecedente de la evaluación de proyectos se remonta a 1977, cuando, mediante el artículo 13 de la Ley de Presupuesto (incorporado a la ley Complementaria Permanente del Presupuesto-ley N°11.672), se dispuso que el entonces Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) debía intervenir en inversiones mayores a USD 10 millones. Para este fin se confeccionó una guía para la presentación de proyectos por parte de las instituciones estatales (entre ellas las empresas públicas), con el objeto de que la “iniciación de las obras de infraestructura responda a criterios de priorización apoyados en la justificación técnico-económica de los proyectos”¹²².

En la actualidad, el régimen que se aplica está sustentado en la Ley N°24.354, aprobada en agosto del año 1994, que crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) con el objetivo de iniciar y actualizar en forma permanente un inventario de proyectos de inversión pública¹²³ y formular anualmente y gestionar el plan nacional de inversiones. La ley tiene un alcance muy amplio, en tanto comprende al sector público nacional y a las instituciones provinciales y municipales y organizaciones del sector privado que requieran para el financiamiento de los proyectos de la utilización del patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

2. Descripción del sistema

En el marco del SNIP, la evaluación previa de los proyectos es realizada a los que superan el monto de \$19 millones (aprox. 4,63 millones USD). Los proyectos deben ser confeccionados y evaluados por las instituciones demandantes, siguiendo los requisitos establecidos por parte de la Secretaría de Política Económica (Autoridad de Aplicación de la ley) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Dirección Nacional de Inversiones Públicas (Responsable del Sistema). Para la realización de la evaluación se debe aplicar la técnica que corresponda a la naturaleza del proyecto (costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia, etc.).

¹¹⁹ Cabe citar a los planes quinquenales 1947-1951 y 1953-1957, el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 (elaborado por el CONADE), el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, el Plan Trienal 1974-1977 y el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991.

¹²⁰ Creado por el Decreto N° 7.290, del 23 de agosto de 1961, del presidente Arturo Frondizi. Un año después, el Decreto N° 6.337/62 amplió sus funciones al otorgarle el estudio y asesoramiento del plan general de obras públicas del ámbito nacional (Héctor G. Cordone, “Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina”, Secretaría de Hacienda de la Nación, Programa de fortalecimiento institucional y de apoyo al entorno productivo de las provincias de menor grado de desarrollo relativo – BID-FAPEP 1353/OC-AR).

¹²¹ Se crea el 29 de agosto de 1959, por acuerdo de las provincias, la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

¹²² Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), “La programación de la inversión pública en Argentina” (1996).

¹²³ Según el artículo 2° de la ley N°24.354., el proyecto de inversión pública se define como a toda “actividad del sector público nacional, que implique la realización de una inversión pública”. A su vez, se considera a la inversión pública nacional a la “aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios”.

Los proyectos demandados por las instituciones públicas están sujetos al dictamen de la autoridad de aplicación, previa intervención de la DNIP. En el dictamen se califica al proyecto como: 1) “Aprobado”, 2) “Aprobado con Observaciones”, 3) “Para Reformulación”. El proyecto aprobado es definido como “apto para ser incorporado al Plan Nacional de Inversiones Públicas y al Presupuesto anual, en forma inmediata”¹²⁴. En los otros dos casos, los proyectos deberán reformularse.

No obstante lo expresado en la resolución citada, la inclusión presupuestaria de un proyecto de inversión con dictamen favorable queda supeditada a las posibilidades de financiamiento. La propia ley establece el procedimiento de compatibilización con el sistema presupuestario, cuando dispone que la Dirección Nacional de Inversión Pública, en coordinación con los organismos demandantes, realizará anualmente una propuesta de selección de los proyectos a ser incluidos en la Ley anual de Presupuesto, “sobre la base de la tasa de retorno individual y social de cada proyecto”¹²⁵, la cual será remitida por la Secretaría de Política Económica a la Secretaría de Hacienda a los fines de su compatibilización presupuestaria. Con posterioridad a esta compatibilización, se debe confeccionar el Plan Nacional de Inversiones Públicas¹²⁶, a tres años, el cual es remitido, junto con el proyecto de ley de Presupuesto anual, por el poder ejecutivo al Congreso a título informativo.

El SNIP incluye dentro de sus actividades un proceso de capacitación, acciones de difusión para incentivar la cultura de evaluación de proyectos, la creación y funcionamiento de un inventario de proyectos de inversión denominado Banco de Datos de Inversión Pública (BAPIN), el seguimiento del proceso de ejecución del proyecto y, a su terminación, la evaluación ex post.

Ésta debe ser realizada por las oficinas técnicas especializadas en proyectos de inversión de las instituciones ejecutoras y luego controlada por la Dirección Nacional de Inversiones Públicas, en aquellos proyectos seleccionados. Además, se establece la obligación de brindar un informe trimestral a las Cámaras de Senadores y de Diputados detallando los proyectos evaluados y en curso de evaluación.

El sistema también establece vínculos con las provincias. En primer lugar, éstas están invitadas a adherirse al SNIP e implementar sistemas compatibles con el de la Nación. Para ello, el órgano responsable realiza actividades de capacitación y de apoyo técnico e informático. También se ha previsto la adhesión de los gobiernos municipales.

Desde su creación, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas ha servido para promover y difundir las técnicas de evaluación de proyectos y para que los agentes públicos de las áreas de inversión adquieran conocimientos sobre las metodologías aplicadas. Asimismo, se ha ganado mucha experiencia en la coordinación entre las oficinas rectoras de presupuesto y de inversión pública¹²⁷ y se ha consolidado el funcionamiento de los bancos de proyectos de inversión.

En lo que se refiere a la adhesión de las provincias, de acuerdo con la información publicada por la DNIP, solamente no lo han hecho las provincias de Mendoza, Chaco, Tierra del Fuego y Santa Cruz. En la actualidad existen 8.500 proyectos cargados en los Bancos Provinciales y 3.000 en el Banco Nacional por 17 provincias (se trata de proyectos financiados total o parcialmente con recursos nacionales). Con relación a los municipios, sobre un total de adhesiones de 230 municipios, la mayor actividad se registra en la Provincia de Córdoba en donde 180 comunas y/o municipios se han adherido al sistema instaurado en la provincia.

3. Críticas a las prácticas vigentes

Pese a estos logros, queda mucho por hacer para dar cumplimiento a los objetivos programáticos de la Ley N°24.354. Existen deficiencias estructurales en la forma en que se toman las decisiones de inversión pública y en la ejecución de las mismas. Algunas de cuales se comentan seguidamente.

¹²⁴ Resolución N° 175/2004 (Artículo 9) de la Secretaría de Política Económica.

¹²⁵ Artículo 9, Ley N° 24.354.

¹²⁶ Para ver los planes aprobados desde el 2004 se puede acceder a este link: http://www.mecon.gov.ar/peconomia/basehome/plan_invpub2.htm.

¹²⁷ Por ejemplo, desde su creación, la Dirección Nacional de Inversión Pública ha sido un activo integrante del Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto Nacional (GAEP).

En razón de múltiples factores existen demoras de carácter estructural en el proceso de ejecución de los proyectos. Pese a la importancia dada en las normas en la creación, desarrollo y funcionamiento de un sistema nacional de inversiones públicas, no se ha puesto el debido énfasis en la actualización del plexo normativo que rige la etapa que va del llamado a licitación de una inversión pasando por su ejecución y posterior terminación¹²⁸. Asimismo, en un contexto inflacionario, el reconocimiento de los mayores costos se tiene que efectuar en la actualidad manteniendo al mismo tiempo la prohibición legal de aplicar mecanismos de indexación de precios en los contratos, lo que le quita certidumbre y transparencia a la gestión de costos de los proyectos.

Por otra parte, en los últimos años se han incorporado a la ley de presupuesto, numerosos proyectos con impacto plurianual que no han seguido el debido proceso de programación presupuestaria aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y por lo tanto no han podido ser seleccionados por la Dirección Nacional de Inversión Pública en los términos previstos en la ley.

En parte, estas deficiencias son el emergente de que una parte de los actores políticos con poder para la toma de decisiones no han internalizado debidamente la necesidad de respetar los requisitos técnicos establecidos por las normas, como condición previa para que un proyecto de inversión pueda llevarse a cabo. Prevalece en ellos la presunción de que la decisión política de realizar una inversión pública no puede estar sujeta a las conclusiones de una evaluación técnica, la cual sería en definitiva un mero trámite de validación formal de una decisión ya tomada. Prima entonces la creencia de que, en última instancia, la asignación de fondos para un proyecto en vez de otros responde a una valoración política, no dándole peso a que tal valoración debe estar previamente informada y hasta cierto punto determinada por la cuantificación de los beneficios sociales netos de los correspondientes a los proyectos alternativos.

En la medida que se vayan modificando estas prácticas y las evaluaciones con métodos objetivos sean cada vez más aceptadas por los niveles superiores del gobierno, tanto del poder ejecutivo como del legislativo, el sistema implementado a partir de la Ley N°24.354 se verá fuertemente oxigenado. Por otra parte, gracias a los esfuerzos realizados a partir de la misma existe suficiente pericia en la administración pública como para hacerlo factible.

C. La evaluación de la gestión pública

Tanto la evaluación física y financiera de la ejecución presupuestaria como la evaluación de los proyectos de inversión pública completan determinadas partes de la gestión pública, pero no la abarcan en su totalidad. Hay sistemas administrativos que trascienden a esos dos tipos de evaluaciones, aunque estén de algún modo presentes en ellas. El sistema de planeamiento, la formación de capacidades, la administración del personal con sus aspectos motivacionales y remunerativos, el gobierno electrónico, el control interno, son sistemas que también integran el concepto de gestión pública.

El que desde el punto de vista institucional no se haya desarrollado e implementado un sistema integrado de gestión pública, no impide que se haga mención de los esfuerzos institucionales y sistemáticos realizados para mejorar la gestión estatal en la administración nacional y en las administraciones públicas provinciales y municipales. En este sentido, en la presente sección se hará un breve recorrido de estas realidades.

En el ámbito nacional, gran parte de las instituciones rectoras en materia de evaluación de la gestión pública están concentradas en las dependencias de la Jefatura de Gabinete, especialmente en la actual Subsecretaría de Gestión y Empleo Público y, en aspectos particulares, en las Subsecretarías de Tecnologías de Gestión, de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y en el Proyecto de Modernización del Estado. Las tres subsecretarías mencionadas dependen a su vez de la Secretaría de Gabinete.

¹²⁸ Se puede consultar al respecto el estudio realizado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Públicas (ASAP). "Ineficiencias en la gestión pública de obras de infraestructura. Diagnóstico y cursos de acción recomendados para solucionarlas" (2008) [http://www.asap.org.ar/images/stories/file/Encuentros/documentodetrabajo\(1\).pdf](http://www.asap.org.ar/images/stories/file/Encuentros/documentodetrabajo(1).pdf).

En el modelo impulsado actualmente por la JGM, la evaluación de la gestión es un componente del planeamiento estratégico y del enfoque de gestión basado en resultados. La visión que prima es que este desafío consiste en la aplicación de este enfoque pero sin caer en dogmatismos, respetando las características propias de la administración pública argentina. El modelo propone contemplar una instancia de planificación estratégica, que “comprenda la definición del escenario al cual se pretende llegar y los medios para lograrlo, así como herramientas de monitoreo y evaluación permanentes”¹²⁹.

Uno de los componentes clave del plan es la ampliación y profundización de la participación de los organismos públicos en la Carta Compromiso con el Ciudadano, que es el programa que más ha perdurado del proceso de modernización de la gestión pública iniciado en el año 2000.

Con una mayor antigüedad (1994), el Premio Nacional a la Calidad es otro ejemplo destacable de difusión de las buenas prácticas de gestión.

1. Carta compromiso con el ciudadano y evaluación de la gestión pública

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano fue creado por el Decreto N°229/2000, inspirado en las cartas ciudadanas adoptadas en ese tiempo por varios países y en especial por el Reino Unido a partir del año 1991¹³⁰ (“Citizen’s Charter”). En un contexto situacional caracterizado por una generalizada insatisfacción de la población por el desempeño del Estado, la finalidad principal del Programa es establecer una relación más activa y dinámica entre las instituciones de la administración pública y los ciudadanos, mediante el establecimiento de determinados compromisos asumidos por una institución pública con el propósito de brindar servicios de calidad.

En el caso de Argentina, se puso el acento en la valoración de las experiencias recogidas en el proceso para alcanzar los compromisos asumidos, las cuales, en un determinado período, sirven de impulso para la generación del material necesario para evaluar su cumplimiento y medir el nivel de satisfacción alcanzados por los usuarios y su impacto en el entorno. “Es precisamente este proceso de evaluación y comparación entre lo diseñado, lo efectivamente logrado con relación a los estándares y compromisos de mejora establecidos y la satisfacción alcanzada, la fuente para un proceso de retroalimentación que constituye la base para la implementación de procesos de mejora continua en las organizaciones públicas, tomando como referencial central a los destinatarios de los servicios: los ciudadanos”¹³¹. En este sentido, el Programa es considerado también como una herramienta de gestión focalizada en los resultados¹³².

Como se podrá observar, en el diseño del programa se tuvieron en cuenta objetivos sumamente ambiciosos, que es una de sus características de las cartas compromiso:

- Lograr en las instituciones públicas una mayor sensibilidad y receptividad a las demandas de los ciudadanos, orientando su desempeño hacia los resultados.
- Aumentar la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos a recibir servicios de calidad.
- Normalizar el uso de indicadores de calidad de los servicios y de satisfacción de los ciudadanos y difundir los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño institucional.

¹²⁹ Jefatura de Gabinete de Ministros, “Plan estratégico para una gestión pública de calidad”. 2008-2011.

¹³⁰ Entre los objetivos del programa se encontraban el de i) establecer estándares en cada punto de prestación de servicios, ii) terminar con el anonimato de los servidores públicos, iii) fomentar la participación ciudadana en el diseño y prestación de los servicios, iv) ofrecer igualdad de servicios para todos (Fuente: Secretaría de la Función Pública de México, Carta Compromiso al Ciudadano, Guía de Implementación, 2006)).

¹³¹ Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, Eduardo Halliburton, “Carta Compromiso con el Ciudadano: marco conceptual” (2006).

¹³² De acuerdo con el pensamiento de los que concibieron el programa, la gestión por resultados no implica la instauración de una administración no sujeta a las normas, sino que supone, de ser necesario, la simplificación y/o reformulación del sistema normativo que permita una adecuada implementación de las políticas públicas y la adecuada canalización de las demandas de la sociedad para obtener mejores servicios del Estado. Implica, además, persuadir a las organizaciones públicas para que conciban el trabajo interno como un proceso de producción que tiene como “objetivo central la creación de bienes y servicios que dan respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos y generan cambios en el entorno inmediato o en la sociedad en general.” (E. Halliburton, Op.cit.).

- Facilitar la participación ciudadana en la elaboración de los programas de implementación de las políticas públicas, en la planificación, diseño y prestación de los servicios, en la evaluación de sus resultados y en el control social de las instituciones estatales.
- Generar las condiciones para promover un proceso de mejora continua y la introducción de innovaciones.

Según el procedimiento diseñado para alcanzar estos objetivos, los organismos que deciden entrar en el Programa deben estar dispuestos a efectuar el monitoreo y evaluación de las actividades y resultados que realizan (Cuarto Componente¹³³). En la Carta se establecen estándares de prestación de servicios y el indicador que sirve para medirlo. Por ejemplo, en la Administración Nacional de Alimentos, Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT), en uno de sus múltiples servicios, “autorización de ingreso al país de productos médicos importados” se estableció como estándar que el 100% de los “despachos a plaza” de productos médicos se resolvían en un lapso no mayor a 48 horas hábiles desde su presentación, siendo el indicador: “porcentaje de despachos a plaza resueltos dentro de las 48 horas hábiles de presentado”¹³⁴.

El Programa requiere que el seguimiento sea periódico con el fin de identificar deficiencias, su corrección y, si corresponde, la reformulación de lo planificado. Dicho seguimiento se asienta en la medición de los indicadores cuali-cuantitativos elaborados. El mismo se completa con la evaluación, que comprende a la “evaluación diagnóstica”, que permite determinar las causas de los problemas, y la “evaluación de resultados”, que consiste en determinar los grados de cumplimiento de las metas comprometidas y de satisfacción ciudadana por los servicios prestados. Las conclusiones de esta evaluación es la que deben determinar las decisiones sobre las mejoras a implementar, según las deficiencias detectadas.

Las evaluaciones realizadas por las instituciones firmantes de la carta compromiso, son revisadas, calificadas y publicadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, otorgando en una ceremonia anual las distinciones a las mejores prácticas y los diplomas de honor a los organismos que lograron el desarrollo integral de los componentes del programa, durante el período anual.

Durante el tiempo de aplicación del Programa son varios los organismos que firmaron Cartas Compromiso, incluyendo a instituciones públicas medianas y grandes tales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ente Nacional Regulador del Gas, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, el Organismo Nacional del Sistema Nacional de Aeropuertos y la Superintendencia de Seguros de la Nación.

En una evaluación de la aplicación del Programa en el INTI, se concluyó que “descontada la importancia del fuerte liderazgo manifestado por la alta dirección, a partir de ahora será necesario desarrollar acciones de implicación - de abajo hacia arriba -, contemplando la integración progresiva de todos los niveles de la organización en el cumplimiento de los componentes de la Carta. Actividades de sensibilización, capacitación y difusión conformarían instancias fundamentales a cumplir para la consolidación del Programa”¹³⁵.

El Programa ha permitido promover en el ámbito público la importancia que tiene la relación entre las instituciones públicas y sus destinatarios, la necesidad de medir los servicios prestados y hacerles un seguimiento y evaluación, procurando, de esta forma, generar un círculo virtuoso de mejoras permanentes. Ha sido abundante además la documentación conceptual, metodológica y práctica producida por la gerencia a cargo del Programa, todo lo cual constituye un valioso capital de

¹³³ Los otros tres son: Estándares de Calidad de los Servicios, Sistema de Información y Comunicación y Sistema de Participación de los Ciudadanos.

¹³⁴ Ejemplo tomado de la publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública “Aportes para una Gestión por Resultados. Estándares e indicadores de servicios” (2005).

¹³⁵ Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), “Análisis y Evaluación del Proceso de Implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. El caso del INTI.” Coordinadores Andrea López y Flavio Ruffolo.

conocimientos que se encuentra disponible para cualquier institución que quiera perfeccionar su gestión, participe o no en el convenio de la Carta Compromiso.

La Carta Compromiso con el Ciudadano no se ha podido despegar, sin embargo, de la fragmentación de competencias institucionales imperante en el Estado nacional, en el sentido de que las intervenciones de este tipo, destinadas a hacer más eficiente la gestión, se realizan por ejemplo sin la debida vinculación con el proceso de toma de decisiones que inciden sobre los organismos participantes en materia de asignación de recursos¹³⁶, dejando de lado así la posibilidad de establecer premios de tipo presupuestario, mecanismo que al faltar en los hechos le quita fuerza como factor de cambio.

2. Premio Nacional a la Calidad

Está administrado por una unidad especializada de la Subsecretaría de la Gestión Pública y consiste en un reconocimiento anual otorgado a los organismos que promueven la mejora continua de sus sistemas de gestión. Tiene su origen en una ley (N° 24.127), sancionada en el año 1992 por iniciativa de un proyecto del poder ejecutivo. Por el decreto reglamentario (N° 1.513) se establece que el premio tendrá un carácter simbólico y no monetario.

Este incentivo se otorga, según categorías, a organismos de la administración pública, nacionales, provinciales y municipales, a empresas del sector privado y a organismos no gubernamentales. Los premios se iniciaron en el año 1994, en el que fueron distinguidos el Hospital Zonal de Agudos “General Manuel Belgrano” de la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de Maipú de la provincia de Mendoza.

Para el sector público los criterios de evaluación y su puntuación son: Liderazgo (130 puntos), Enfoque en el Ciudadano (170), Desarrollo del personal (140), Información y análisis (indicadores utilizados para conocer las mejoras de calidad, 40), Planificación (140), Aseguramiento y mejora de la calidad (90), Impacto en el entorno físico y social (70), Resultados de la gestión de calidad (indicadores más representativos de los niveles alcanzados en la calidad de los bienes y servicios producidos por el organismo, 220)¹³⁷.

Existe una junta de evaluación, compuesta por la junta de jueces y los equipos de evaluadores. Los integrantes de la junta de jueces son designados por el Subsecretario de la Gestión Pública, lo mismo que los evaluadores, quien para ello tiene en cuenta los informes producidos por aquella. Tanto jueces como evaluadores, son seleccionados en base a una convocatoria pública dirigida a especialistas de los sectores público y privado, y una vez elegidos su accionar está sujeto a un código de ética¹³⁸.

D. La evaluación de la gestión de sectores específicos

Debido a su nivel de desarrollo, en este punto solamente se hace referencia a dos casos de este tipo de sistemas evaluativos, el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) y el sistema de evaluación de la calidad educativa conducido por el Ministerio de Educación.

1. La evaluación de programas sociales: El SIEMPRO

Fue creado por resolución de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Resolución N° 2.851/95), para fortalecer las áreas sociales de los niveles nacional y provincial. Desde su instauración, el SIEMPRO estuvo sujeto a un gabinete social, conformado por los principales responsables políticos de las áreas sociales, incluyendo a la educación y a la seguridad social¹³⁹. En la actualidad, ha reducido en forma sustantiva sus actividades.

¹³⁶ Sobre este punto se recomienda el trabajo de Eduardo Wiesner, “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”, CEPAL, Serie Gestión Pública N° 4 (2000).

¹³⁷ Premio Nacional de Calidad. Bases para el Sector Público. Año 2010. Jefatura de Gabinete.

¹³⁸ Premio Nacional de Calidad. Bases.

¹³⁹ En la actualidad, este dispositivo de coordinación de la política social del gobierno, se denomina Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creado en el año 2002.

En el diseño del SIEMPRO se buscó situarlo como un sistema referencial e impulsor de la necesidad de efectuar estudios más objetivos de los programas sociales, enfrentando así al uso electoralista de estos programas, como matriz predominante en la toma de decisiones.

De acuerdo a lo informado en el sitio oficial, entre los años 1996 y 2007¹⁴⁰ se evaluaron 34 programas, entre los cuales predominaron los de evaluación diagnóstica y de evaluación de medio término, realizados durante la ejecución de los programas, siendo los menos los dedicados a la evaluación final o los efectuados desde la perspectiva del beneficiario. Esta estadística permite apreciar el amplio espectro de evaluaciones encarados por el Sistema. Una parte de estas evaluaciones estuvieron originadas en requerimientos emanadas de los convenios de préstamo con organismos internacionales.

Las evaluaciones de medio término, por caso, tuvieron por objeto conocer el avance en el cumplimiento de las metas y los resultados alcanzados por el programa estudiado, con el propósito de considerar si resultaba necesaria una redefinición hasta la finalización del mismo. En las evaluaciones finales el planteo fue determinar el impacto de los programas y la calidad de la gestión, procurando conocer el grado de adecuación de la organización desplegada en función de los objetivos a cumplir.

Estos rasgos permiten reconocer al SIEMPRO como una aplicación de la metodología desarrollada por la UNESCO para la gestión integral de programas sociales orientada a resultados. De esta forma se promovió una metodología que procura el montaje de sistemas de seguimiento y evaluación permanentes y sistemáticos, aptos para suministrar la información originada en las indagaciones y valorizaciones consideradas al momento de la planificación y además de las enseñanzas recogidas durante la ejecución y la finalización de cada programa acerca de cómo se fueron resolviendo, hasta su solución, el problema que dio origen al programa¹⁴¹.

En el modelo estándar de la UNESCO, se utilizan diferentes herramientas de evaluación, según las fases en que se encuentre el programa: a) La evaluación ex ante, para evaluar la factibilidad y sustentabilidad del programa en términos económicos, financieros, políticos e institucionales; b) el monitoreo orientado a detectar desvíos o necesidades de ajuste a lo planificado; c) la evaluación diagnóstica, que se realiza durante la ejecución del programa en el caso de que fuere necesario conocer mejor el desempeño del programa; d) la evaluación de medio término, para conocer los efectos producidos por metas parciales del programa, haciendo un corte temporal; e) la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios, que consiste en una evaluación final de la eficiencia, eficacia y efectividad del programa pero dándole prioridad a la opinión de los beneficiarios, y g) la evaluación de impacto, que permite determinar si hubo una mejora en los valores de la línea de base según lo planificado, además de computar los efectos colaterales producidos¹⁴².

Volviendo a la experiencia del SIEMPRO en Argentina, según la información oficial están funcionando como áreas específicas las de monitoreo, SISFAM, información social e informática. El área de monitoreo abarca tanto a programas nacionales como provinciales y procura llegar a un sistema integrado de seguimiento de los planes y programas sociales nacionales, produciendo informes trimestrales de los programas orientados a la población en situación de pobreza. Para el monitoreo de los programas sociales ejecutados por las provincias se han abierto 18 agencias que cubren el conjunto de las jurisdicciones territoriales, salvo en San Luis, Catamarca, Santiago del Estero y Neuquén. Las adhesiones de las provincias se realizan mediante convenios entre los gobiernos provinciales y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Al momento de la elaboración del presente trabajo, una publicación del Ministerio de Desarrollo Social¹⁴³ informa que son monitoreados 80 programas sociales nacionales y 129 provinciales.

¹⁴⁰ En el sitio no se presenta información del período 2008-2011.

¹⁴¹ UNESCO, "Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales", Fondo de Cultura Económica, San Pablo (1999).

¹⁴² Matos Bazó, Ruth, "Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo", Revista de Ciencias Sociales, Vol.XI, N° 2, Universidad del Zulia, Venezuela (2005).

¹⁴³ Sitio Web oficial del Ministerio de Desarrollo Social, Rendimos Cuentas, Diciembre 2007-Mayo 2009.

El objetivo del SISFAM (Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales) consiste en registrar y seleccionar a las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social con el fin de hacer más eficiente, transparente y equitativa la distribución de los recursos. La incorporación al SISFAM por parte de las provincias se debe basar en el interés demostrado por medios de cartas de intención y en la capacidad institucional y administrativa que poseen. Para ello el sistema les brinda asistencia técnica y capacitación y les provee equipamiento informático y financiamiento para el relevamiento inicial.

Desde el punto de vista de los resultados, la importancia del SIEMPRO no ha radicado tanto en sus realizaciones sino en las capacidades de evaluación que fue generando y en la difusión entre las instituciones públicas de los métodos y técnicas de evaluación. De esta manera se ha dado lugar a la existencia de una valiosa oferta de conocimientos y habilidades que se encuentra disponibles para un proceso de implantación de un sistema público de evaluación de programas sociales más integrado a las decisiones políticas de asignación de los recursos públicos.

2. El sistema de evaluación de la calidad educativa

La evaluación de la calidad educativa tiene un alcance temático y conceptual más amplio al que se ha estado considerando hasta aquí como “evaluación de la gestión pública”. La propia naturaleza del aprendizaje requiere necesariamente de la aplicación de un sistema de evaluación que sirva de mecanismo objetivo para la promoción de los educandos. Sin embargo, al mismo tiempo que la función evaluativa resuelve este tipo de requerimientos debe atender además otros objetivos más centrados en medir los efectos o resultados del servicio educativo en general. Y a estos fines, siguiendo una tendencia bastante universal, se ha instaurado en el país un sistema de evaluación más complejo que los otros sistemas descriptos, tanto por su alcance institucional como por su echura analítica y operativa.

En el ámbito nacional, la responsabilidad de realizar la evaluación de la calidad educativa le corresponde al Ministerio de Educación. Dentro de su jurisdicción, la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) es el órgano técnico responsable de las acciones de evaluación del sistema.

De acuerdo con el marco legal educativo en el que opera el Ministerio, estructurado en base a la Ley N° 26.206, Ley Nacional de Educación, es obligación del Estado garantizar las condiciones materiales y culturales para la provisión de una enseñanza de buena calidad. Para asegurar esta calidad, el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, debe llevar a cabo una política de evaluación concebida como un instrumento al servicio de dicha garantía¹⁴⁴.

Las principales variables que deben ser objeto de evaluación son, entre otras: cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobriedad, proyectos y programas educativos, formación y prácticas de docentes, directivos y supervisores, métodos de evaluación¹⁴⁵. La ley dispone asimismo la obligatoriedad de hacer públicos los datos y los resultados de las evaluaciones¹⁴⁶ y la obligatoriedad de comunicarlos al Congreso de la Nación.

El régimen descrito incluye un órgano de coordinación interjurisdiccional denominado Consejo Federal de Educación¹⁴⁷, que tiene un rol fundamental en la determinación e integración interestatal de la política de información y evaluación, la cual debe ser concertada en su ámbito. A través de dicho Consejo, las jurisdicciones educativas provinciales participan periódicamente en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información del sistema educativo.

Consecuentemente con estos requisitos y dispositivos de coordinación, la Ley de Educación Nacional ha dispuesto, por medio de su Artículo 98, la creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación con funcionamiento en el ámbito del Ministerio de Educación, siendo un órgano de asesoramiento integrado por

¹⁴⁴ Artículos 84 y 85 de la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), sancionada el 14 de diciembre 2006.

¹⁴⁵ Artículo 95, Ley N° 26.206.

¹⁴⁶ Artículos 96 y 97, Ley N° 26.206.

¹⁴⁷ Creado por el artículo 116 de la Ley N° 26.206, que actúa como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, con el propósito de asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional.

miembros de la comunidad académica y científica, representantes del ministerio, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional y de las organizaciones profesionales.

Para ilustrar esta acotada introducción al sistema de evaluación de la calidad educativa implementada en Argentina, interesa mencionar algunos de sus contenidos conceptuales. Según la DINIECE una educación de “calidad” es “aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender” acorde con lo establecido en los planes y programas curriculares al cabo de determinados ciclos del sistema educativo formal¹⁴⁸. Por su parte, la “evaluación” consiste en “un proceso sistemático de relevamiento de datos, incorporado al sistema de acciones educativas, que permite obtener información válida y confiable para formular juicios de valor acerca de una realidad”.

El concepto de evaluación concebido por el sistema va más allá de lo que habitualmente se considera el modelo estándar de monitoreo y control. En la Guía para la Evaluación de Programas en Educación, elaborada por la DINIECE, se menciona que la evaluación debe reconocer que el plan de acción que se propone un programa es una hipótesis de trabajo. Es decir una reconstrucción de las relaciones causales esperadas en clave de actividades según la cadena causal Actividades>Productos>Objetivos Intermedios (efectos)>objetivo final (impacto). De este modo, “El diseño de la evaluación (y las actividades que compromete) tiene que apuntar a poner en el centro del análisis al “problema focal” al cual el programa busca resolver (paliar o modificar)”. En esta perspectiva, la “evaluación debe ser concebida como un proceso de aprendizaje de la gestión. Por eso, la evaluación va más allá del monitoreo porque reconoce que el plan de acción “constituye una hipótesis con respecto al camino que puede conducir al logro de los objetivos”, buscando comprobar que el camino elegido conduce a resolver el problema planteado en el momento inicial.

Por su parte, la evaluación se diferencia del control porque éste tiene la finalidad de establecer el grado de conformidad entre el patrón de medida (norma) y los hechos o acontecimientos objeto de control, en tanto que la evaluación consiste en la emisión de un juicio de valor (“Evaluar consiste en determinar el valor o mérito de algo”¹⁴⁹), está abierta al sentido, a una escala de valores, y por lo tanto impregnada por la subjetividad del evaluador y de lo cualitativo no medible. Los indicadores que utiliza la evaluación recortan a la realidad, no llegando a cubrir, por lo tanto, “nunca la totalidad” de la misma¹⁵⁰.

Para completar la descripción, se mencionan algunas experiencias del sistema de evaluación de la calidad educativa. Mediante un sistema de muestreo que abarcó a las 24 jurisdicciones territoriales, la DINIECE ha realizado Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) desde el año 1993 (38.000 pruebas en el primer año) en forma no interrumpida hasta el año 2000. A partir del año 1997, la prueba se amplió a todos los estudiantes que finalizaban el secundario (280.000)¹⁵¹. Los Operativos se reiniciaron en los años 2002 y 2003 y, luego se decidió ampliar su plazo interevaluación, por lo que se hicieron evaluaciones en los años 2005, 2007¹⁵² y 2010.

Además de los operativos nacionales, se prevén dos programas internacionales de evaluación, el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes de la OCDE (PISA) y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad Educativa (SERCE), organizado por el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (Oficina Regional de la UNESCO). El PISA se inició el año 2000 y luego fue realizado cada tres años, siendo el último el del año 2009 con la

¹⁴⁸ “Hacia una cultura de la evaluación”, Glosario.

¹⁴⁹ Guía para la evaluación de programas de educación, DINIECE.

Bertoni, Alicia; Poggi, Margarita, Teobaldo, Marta. “Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja”, en “Hacia una cultura de la evaluación”.

¹⁵¹ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Sede Regional Buenos Aires (IPE-Buenos Aires), “La evaluación educativa un criterio consolidado”, en “Hacia una cultura de la evaluación”, Ministerio de Educación, DINIECE.

¹⁵² Como una muestra del rendimiento de los participantes de la prueba y de las desigualdades regionales existentes en Argentina se exponen algunos resultados de la ONE 2007 en lo que se refiere a la categoría “Finalización del Nivel Secundario”. En el nivel de desempeño “Alto” (los otros dos son “Bajo” y “Medio”) la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de La Pampa ocuparon el primer lugar en Lengua con un porcentaje del 30,5, siendo la Provincia de Córdoba la que se situó en segundo lugar (28,1). El último lugar del nivel alto le correspondió a la Provincia del Chaco, con 7,2. En la misma muestra el Sector de Gestión Privado alcanzó un 29,7, mientras que en el Estatal fue de 14,6. A nivel regional el NEA fue el que ocupó el último lugar del Nivel Alto (9,9). En la prueba de **Matemática**, el primer lugar le perteneció a la CABA con 30,1, ocupando la Provincia de Santa Fe el segundo lugar (27,9). El último lugar lo ocuparon las Provincias de Catamarca y de Santiago del Estero con un porcentaje de 3,2. En esta prueba se repitió el desempeño observado en Lengua en cuanto al nivel del Sector de Gestión y Regional.

participación de 62 países. El SERCE, se efectuó en los años 1997 y 2006/2007 participando 16 países de la región latinoamericana más el estado mexicano de Nueva León.

IV. Una experiencia de articulación entre la Nación y las provincias que promueve la medición de resultados

Por su importancia para el presente trabajo, se ha considerado conveniente destacar una experiencia institucional en donde se realiza un intento sistemático por coordinar las actividades de la Nación y las provincias y se establecen compromisos de obtención de resultados. Se trata de los convenios bilaterales educativos, suscriptos entre el Ministerio de Educación de la Nación con una determinada jurisdicción provincial, en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo (ley N° 26.075).

Esta ley ha constituido un importante impulso del gasto destinado a de la educación argentina de los últimos años. Su aprobación contó con un amplio consenso legislativo. Se sancionó en diciembre del año 2005, un año antes de la aprobación de la Ley Nacional de Educación, considerada en el capítulo precedente.

Uno de los puntos centrales de la ley de financiamiento es la fijación de un sendero de crecimiento del gasto público en educación y ciencia y técnica del consolidado Nación-provincias, medido con relación al PIB. La meta fue alcanzar el 6% del PIB en el año 2010, partiendo del 4,2% en el año 2005. La contribución asignada en el crecimiento del gasto a la Nación fue del 40%, estando el resto está a cargo de las provincias y la C.A.B.A.¹⁵³.

¹⁵³ De acuerdo con el último dato de ejecución anual disponible, en el año 2009 existe un sobrecumplimiento de la meta fijada por la ley: 5,75% ejecutado vs. 5,6% de la ley (Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Dirección de Gasto Público y Programas Sociales, Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función, 1980-2009).

Para garantizar el cumplimiento del 60% correspondiente a las provincias, se dispuso la afectación de la parte correspondiente a cada provincia de la coparticipación federal de impuestos, en el monto equivalente a los incrementos de gastos del año 2005.

La ley dispone que el incremento del gasto educativo se destine a cubrir objetivos tales como llegar al 100% de cobertura en el nivel inicial de 5 años, garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria, avanzar en la universalización del nivel medio y erradicar el analfabetismo.

Dentro de la norma se incluyeron numerosas cláusulas orientadas a favorecer el desempeño educativo de las provincias y la correcta utilización de los recursos. Son ejemplos de éstas las siguientes:

- Amplio acceso y difusión de la información de las metas anuales, los resultados de las evaluaciones de cumplimiento de las mismas y los recursos invertidos (Artículo 13).
- Criterios objetivos para distribuir los recursos asignados en los sucesivos presupuestos nacionales a los sistemas educativos provinciales y a la C.A.B.A., siendo uno de ellos la incidencia de la sobreedad escolar, la tasa de repitencia y la tasa de desgranamiento, debiendo el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) intervenir en la determinación de los ponderadores. (Artículo 14)
- Presentación regular y publicación en las páginas Web de la información sobre la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a la educación, del gasto por alumno y del grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras comprometidas, quedando a cargo del CFCyE la evaluación de este sistema de información. (Artículo 16)
- Facultad a la autoridad nacional de aplicación de la ley, en consulta con el CFCyE, para retener fondos asignados en el Ministerio de Educación ante el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley por parte de las provincias y/o de la C.A.B.A., pudiendo reasignarlos según el esfuerzo relativo de cada jurisdicción y en función de los criterios establecidos en el Artículo 14 (Artículos 17 y 18).

A. Los convenios bilaterales

Para alcanzar estos objetivos, en el nuevo régimen se previó la firma de convenios bilaterales entre la autoridad nacional de aplicación (actualmente el Ministerio de Educación) y los gobiernos subnacionales, en los cuales se debía dejar constancia de las metas anuales a alcanzar durante los próximos cinco años, los recursos financieros de origen nacional y provincial asignados y los mecanismos de evaluación asociados¹⁵⁴.

El primer convenio bilateral se firmó con la Provincia de Mendoza el 28 de junio 2006. Este convenio sirvió como la primera referencia del modelo que luego se fue acordando con el resto de las jurisdicciones territoriales. A los convenios bilaterales acordados en el año 2006 se le agregaron las Actas Complementarias, suscriptas para concretar y especificar las metas y establecer nuevos compromisos financieros, y las Actas de Monitoreo, con el objeto de efectuar el seguimiento de los compromisos asumidos. Estos convenios permitieron precisar mejor los objetivos educativos previstos en la Ley de Financiamiento Educativo.

La necesidad de integrar y combinar metas físicas de valor educativo con metas financieras, reunió con este propósito a funcionarios políticos y técnicos de las jurisdicciones nacionales y provinciales y también la concurrencia de diferentes especialidades, tales como las pedagógicas, las administrativas y las de hacienda. Esta circunstancia, en una realidad pública acostumbrada a moverse en forma fragmentaria y reacia a integrar equipos de trabajo interdisciplinarios, resultó un importante hallazgo institucional y metodológico. Es este el sentido en el que se expresa una evaluación realizada por el Ministerio de Educación, cuando afirma que la “metodología de trabajo implementada para la

¹⁵⁴ Artículo 12, Ley N° 26.075.

elaboración de los Convenios Bilaterales y de las Actas de Monitoreo produjo mejoras en las posibilidades de planificación de las políticas educativas, tanto a nivel nacional como jurisdiccional. Estas mejoras estuvieron asociadas, por un lado, al trabajo con metas transversales a los distintos niveles educativos, combinando para eso información y "expertise" de distintas áreas de los ministerios tanto Nacional como Provinciales (unidades estadísticas, áreas de costos, infraestructura, direcciones de niveles educativos, etc.). Asimismo, también favorecieron la articulación entre las políticas nacionales y provinciales al tratarse de un instrumento elaborado de forma conjunta entre ambas partes"¹⁵⁵.

Sin embargo, existen todavía importantes desafíos a enfrentar. Entre ellos se encuentra la necesidad de adecuar del período de elaboración de los convenios al proceso de formulación y aprobación de los proyectos de presupuesto, tanto de la Nación como de las provincias. Los convenios se han realizado una vez comenzado el año de vigencia, constituyendo "más un ejercicio de sistematización de las políticas en marcha" que un instrumento con influencia en la asignación de los recursos"¹⁵⁶.

Existe otro desafío más difícil de resolver y que hasta cierto punto trasciende a la esfera educativa. Entre los especialistas se da un firme consenso que un mandato fundamental de la educación en la Argentina es que contribuya a romper las desigualdades¹⁵⁷ que se presentan a nivel regional y, en particular, dentro del Gran Buenos Aires. Pero, sin desconocer la existencia de factores extraeducativos que concurren a la generación del problema y que además no es la única vía de acción, se considera que los convenios bilaterales son una eficaz herramienta para modificar este estado de cosas, aunque para liberar fondos con destino a programas compensatorios se requiere previamente modificar el alto porcentaje de rigidez que existente en la distribución de los mayores recursos financieros asignados al sistema¹⁵⁸, fuertemente determinada por la estructura ocupacional¹⁵⁹.

Como instrumentos formales interjurisdiccionales, estos convenios sirven también de punta de lanza para fomentar la cultura de la medición de los resultados y de la evaluación del desempeño, constituyéndose en un mecanismo de empuje en la solución de los desafíos mencionados.

¹⁵⁵ Salse, Guillermina, Ibarra, Tomás, "Implementación de la ley de financiamiento educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento". Ministerio de Educación de la Nación.

¹⁵⁶ Vera, Alejandro, Bilbao, Rocío, "La apuesta de invertir para una mejor educación. Evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina 2006-2010", Serie Auditorías de Política Educativa de PREAL juntamente con CIPPEC, Santiago de Chile, 2010).

¹⁵⁷ Rivas, Axel (Colaboración de Vera, Alejandro, Bezem, Pablo), "Radiografía de la educación argentina", CIPECC, Fundación ARCOR, Fundación Noble-Clarín, 2010.

¹⁵⁸ En este aspecto, la propia Ley de Financiamiento Educativo creó un sesgo a favor de la atención de la estructura de gastos existente al disponer que los incrementos anuales se destinen a mejorar las remuneraciones docentes, adecuar las plantas orgánicas funcionales a la matrícula creciente y a jerarquizar la carrera docente.

¹⁵⁹ Según datos del año 2008, casi el 70% de las transferencias de fondos fueron dirigidas al financiamiento de salarios docentes. Para infraestructura y equipamiento se destinó el 8% y para capacitación docente el 6,7%.(Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación).

V. Iniciativas en materia de gestión por resultados en los estados provinciales

En este capítulo se realiza una exposición de los planes de modernización del sector público implementados, hasta la fecha de corte del presente trabajo, por algunos estados subnacionales en los últimos años y cuyo diseño asume como paradigma organizacional a la gestión por resultados. Los estados considerados son las provincias de Salta, San Juan, Córdoba y Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la parte final, se formulan algunas consideraciones analíticas con relación a dichos planes.

Los planes de modernización de la gestión pública en el nivel subnacional emergieron después que las provincias recompusieron sus finanzas, fuertemente deterioradas en las postrimerías de la crisis de los años 2001-2002. Esta recomposición fue posible por el importante crecimiento de los ingresos tributarios derivado de la aceleración de la actividad económica, generada fundamentalmente por las exportaciones de productos primarios (en especial la soja) y agroindustriales. Otro factor que contribuyó al mejoramiento del desempeño fiscal de las provincias fue la aplicación de una política de cierta prudencia en la administración del gasto primario, consecuencia del aprendizaje adquirido durante la crisis. La presión de la población por una mejor provisión de servicios públicos, como la seguridad, la salud y la educación, a cargo de las provincias, puede considerarse como un factor impulsor adicional para la introducción de mejoras en la gestión estatal.

Como podrá advertirse en las descripciones de las reformas, cada provincia adoptó su propio modelo de cambio. Sin embargo, es posible encontrar elementos comunes entre ellas, entre los cuales se encuentra precisamente el enunciado de orientar la gestión a los resultados.

Es necesario apuntar, asimismo, la positiva influencia que al respecto tuvieron los procedimientos de coordinación y los espacios de intercambio promovidos por el gobierno nacional, desde el área de la gestión pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En este caso, las propuestas de cambio provenientes de la Nación intentaron sobre todo construir a partir del consenso, diferenciándose en este sentido de la impronta normativa que caracterizó a las reformas de la administración financiera provincial implementada en la década del noventa, que en términos generales fueron una réplica de lo hecho en el Estado nacional.

Otra característica común de estas reformas es su alcance universal en tanto comprendieron al conjunto del sector público provincial. En los hechos esto significa entrecruzarse con otros procesos reformistas sectoriales, en donde se juega la interrelación entre la Nación y las provincias y se pactan metas de resultado, como lo son, entre otros, los vinculados con el sistema educativo, el régimen federal de responsabilidad fiscal y los compromisos asumidos por programas sociales ejecutados por las provincias pero dentro de las condiciones insertas en los convenios de préstamos de organismos internacionales con la Nación. Este entrecruzamiento esconde la dificultad de aumentar la complejidad de la gestión centralizada de las políticas de modernización del Estado, aunque en la medida en que los compromisos estén basados en el cumplimiento de metas físicas uniformes, los organismos ejecutores pueden dar respuesta con mayor facilidad a los requerimientos de información de múltiples usuarios.

Seguidamente se mencionan los principales rasgos característicos de las reformas realizadas en los estados elegidos, para finalizar con una referencia al Consejo Federal de la Gestión Pública, que es el dispositivo institucional de coordinación entre la Nación y las provincias de los emprendimientos de modernización.

A. Provincia de Salta

En esta provincia del noroeste argentino, se ha desarrollado desde el año 1999 un “sistema de gestión de calidad orientado a la satisfacción de los ciudadanos”¹⁶⁰.

Se comenzó en una primera etapa caracterizada por la realización de planes y programas piloto para pasar luego a generalizar la iniciativa al conjunto del sector público salteño. Según con el plan trazado, se consideró que la gestión debía ser objeto de una medición permanente y de evaluación, con énfasis en la autoevaluación. Para ello, el sistema debe estar sostenido por una plataforma informática.

Para coordinar la reforma se creó la Oficina de Calidad de los Servicios, dependiente de la Secretaría de la Función Pública de la Secretaría General de la Gobernación, encargada de la evaluación global.

Entre las notas características del diseño del sistema, se menciona:

- Establecimiento de Cartas de Servicios que incluyen los compromisos que deben cumplir las unidades administrativas del Estado provincial.
- En la evaluación de la gestión, la coexistencia de la autoevaluación de los organismos conforme a pautas de gestión que promueven la excelencia.
- Desarrollo y cálculo de índices de percepción de calidad de los servicios.
- Desarrollo de indicadores de gestión.
- Elaboración continúa de guías de mejoras.
- Análisis de los costos de la no calidad y sistemas de control de las demoras.
- Sistema de reconocimientos para los organismos y su personal.

¹⁶⁰ Así define la iniciativa la Coordinadora General de la Oficina de Calidad de los Servicios, María Beatriz Casermeiro de Goytía, en la conferencia “Gestión de Calidad en el Sector Público del Poder Ejecutivo de Salta”.

- La necesidad de obtener certificados de calidad del IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación).

Se dispuso la medición mensual de la calidad de los servicios y el grado de cumplimiento de los compromisos declarados. Se previó que la evaluación se realice mensualmente por medio de reuniones de autoevaluación realizadas con los responsables de las áreas participantes de cada organismo. Por ejemplo, la Carta de Servicios del año 2010 de la Oficina Provincial de Presupuesto (OPP)¹⁶¹ contiene información de la denominación y datos de ubicación y de cómo comunicarse con la oficina, funcionarios responsables de la elaboración y gestión de la Carta, horario de atención al público, funciones y servicios de la OPP, modos de atención al ciudadano y sistema de consulta y sugerencias, criterios de evaluación de la calidad de los servicios brindados y los indicadores de gestión con las metas.

El detalle de las metas físicas e indicadores de gestión está inserto en la ley anual de presupuesto. En el año 2011 (Ley de Presupuesto de la Provincia de Salta, N° 7.647), se los aprobó en un anexo del Artículo 33. Con relación a la ejecución durante el transcurso del ejercicio fiscal, se dispuso que las jurisdicciones y entidades provinciales envíen a la Oficina Provincial de Presupuesto un informe trimestral de avance respecto al cumplimiento de las metas e indicadores incluidos en el mencionado anexo¹⁶².

A juicio de los ejecutores de la experiencia, dentro de las enseñanzas acumuladas se encuentra el reconocimiento de que para que se pueda cumplir efectivamente con los objetivos de la reforma debe existir un claro compromiso de los funcionarios con la misma, desde el gobernador hasta los que lideran las direcciones. La participación del personal, la orientación de la gestión al ciudadano, el reconocimiento de los resultados mediante un sistema de incentivos al mérito y a la gestión de calidad, la integración de esfuerzos entre organismos públicos, son también elementos esenciales para avanzar en igual sentido.

B. Provincia de San Juan

La actual etapa de modernización del Estado de la Provincia de San Juan, tiene como sustento legal la Ley Provincial N° 7.870, que crea la Secretaría de la Gestión Pública dentro del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Esta dependencia institucional del responsable directo de la gestión de los recursos públicos es en sí novedosa si se tiene en consideración que en la mayor parte de las provincias dicha relación jerárquica se da con las secretarías de la gobernación, así como en el nivel nacional la vinculación del responsable de la gestión pública es con el Jefe de Gabinete de Ministros y no con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Se trata de una fórmula válida, en tanto facilita la integración en los objetivos de la reforma y los recursos financieros.

En la creación de la Secretaría de la Gestión Pública, el gobierno provincial le dio particular importancia a la circunstancia de que, una vez superados los más graves efectos de la crisis de comienzo del siglo XXI, estaban dadas las condiciones como para desplegar una estrategia de “reformulación de los sistemas de gestión pública”¹⁶³.

La calidad de la gestión, se conceptualizó desde una visión dinámica que le dió importancia al concepto de mejora continua. Se trata de una mejora que se dirige tanto a los procesos como a los productos. Para ello, se propuso desarrollar “un modelo de gestión cuyo eje esté puesto básicamente en el logro de resultados” y en la continua innovación y superación de la estructura administrativa. Es decir, se acepta el desafío de adecuar con flexibilidad los recursos, los sistemas de gestión y la estructura de responsabilidades a un conjunto de objetivos planeados y factibles a ser cumplidos durante el período establecido.

La estrategia implementada se apoyó en cuanto a la conducción y realización de las tareas básicas en la planta permanente, procurando con ello darle sostenibilidad al plan de modernización y protegerlo

¹⁶¹ La Carta de Servicios se encuentra en <http://presupuesto.salta.gov.ar/>.

¹⁶² Artículo 6° de la Resolución N° 62/2011 del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas.

¹⁶³ Secretaría de la Función Pública de la Provincia de San Juan, “Bases para un Plan de Modernización del Estado Provincial. Lineamientos generales para el desarrollo de un plan estratégico”.

“de eventuales cambios políticos”, además de evitar los problemas que generan “las experiencias llave en mano”. A partir de esta premisa, el establecimiento de incentivos para conseguir personal capacitado y profesional, se constituyó en una parte esencial de esta estrategia y por otro lado en un aspecto crítico. Por ello, para la Secretaría de la Gestión Pública fue crucial concentrar sus funciones en la promoción del cambio cultural en la administración provincial, como así también desarrollar instrumentos de programación, evaluación y control.

En el plan de reforma se puso también el acento en que los objetivos deben cumplirse, “sin poner en riesgo los delicados equilibrios fiscales”, reconociendo así las limitaciones financieras de la Provincia.

Estos lineamientos se fueron concretando por medio de algunos instrumentos tales i) como el “Premio Provincial a la Calidad”, utilizando parámetros similares al establecido a nivel nacional y en otras jurisdicciones provinciales, ii) la realización de un plan intensivo de capacitación que incluyó acuerdos con la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Universidad Nacional de San Juan, iii) la implementación de un Programa de Incentivos Motivacionales (Decreto Provincial N° 1.198/2008), que incluye un reconocimiento al personal a los 45 años de antigüedad, otorgamiento de un premio al empleado del año en cada jurisdicción del Estado provincial.

Sintetizando, el plan estratégico llevado a cabo por la Secretaría de la Gestión Pública se organizó en base a tres dimensiones de trabajo:

- Componente administrativo. Tiene en cuenta los elementos comunes a las instituciones provinciales, operando sobre circuitos, contenidos e instrumentos transversales. Dentro de este componente se insertaron iniciativas tales como el Premio Provincial a la Calidad, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, la organización de la gestión de estructuras orgánico funcionales, el mapa de procesos y el manual de procedimientos asociados y el nuevo sistema de mesa de entradas automatizado.
- 2. Componente de recursos humanos. Tiene por objeto la recomposición de la carrera administrativa y la realización de actividades de capacitación. Comprende, entre otros, al programa de reubicación de categorías y recomposición de las estructuras de personal, el programa de capacitación de empleados públicos y los incentivos motivacionales que derivan de la política de cambio cultural.
- 3. Componente tecnológico; Gobierno electrónico. Este vector Incluye programas como el desarrollo del capítulo provincial de la agenda digital, desarrollo de la guía de trámites, política de seguridad informática, transformación del sitio Web provincial y todas aquellas acciones conducentes a la implementación de un proceso de desarrollo e innovación en tecnologías de información y comunicación (TICs).

Siendo el de San Juan, un programa de modernización que se encuentra saliendo de la primera etapa de lanzamiento, se puede observar, al menos en la información que se publica, que todavía falta la puesta en marcha de dispositivos tendientes a la determinación de objetivos cuantificables que muestren los servicios prestados por el Estado provincial y plantee metas de resultados. Por ejemplo, hasta la fecha del relevamiento realizado, el formato de la Ley de Presupuesto sigue siendo de carácter financiero y no se incluye información física de programas y proyectos. El avanzar en estos aspectos resulta una condición imprescindible para el éxito del programa.

C. Provincia de Córdoba

El gobierno de la Provincia de Córdoba ha desarrollado un sistema de gestión por objetivos (SGO), para lo cual ha optado por la utilización del Cuadro de Mando Integral (Balance Scorecard), concibiendo a cada organización estatal como un todo. Se consideró fundamental para el éxito de la experiencia, el empeño y voluntad política de la máxima autoridad del gobierno provincial y de la alta dirección, como así también de la implantación de una plataforma informática, acorde con el grado de integración del plan de modernización.

En este plan de modernización se consideró que, para que haya resultados, éstos deben estar fundamentados en la convicción de la necesidad de un buen gobierno, lo que supone el suministro de servicios a la población con estándares mínimos de calidad y eficiencia. Para ello, era necesario que las instituciones provinciales definiesen sus objetivos y metas, estudiando con profundidad el universo poblacional y sectorial atendida, cuantificando los problemas identificados.

Este conjunto de propósitos se sustentaron jurídicamente en la Ley Provincial N° 8.835, “Carta del Ciudadano”, sancionada en marzo del año 2000. Si bien esta norma respondió a otro contexto político e institucional más propenso a la desregulación y a la expansión del sector privado, sus postulados y disposiciones se mantienen vigentes en el proceso de modernización. En esta línea, unos de los objetivos previstos en el artículo 1° es el de garantizar la calidad de las prestaciones y servicios públicos. Incluye además la descentralización de funciones y servicios hacia los municipios, comunas, organizaciones no gubernamentales y organismos intermunicipales, la planificación y el cambio de la gestión pública.

La Secretaría de la Función Pública es el órgano encargado de llevar adelante este proceso de modernización. Para ello tiene a su cargo la introducción y la puesta en marcha de los sistemas de planificación estratégica y control de gestión en los organismos públicos, y la responsabilidad de hacer el seguimiento mensual de los planes anuales.

Se dispuso que la tarea de control de gestión se realice mediante tableros de comando cuya información la aporta el sistema informático, que además está disponible en forma diaria para la gestión de los niveles gerenciales de las diversas carteras provinciales. Para apuntalar el control, la propia ley dispuso que los poderes del estado provincial difundan estándares mensurables de calidad y eficiencia de los servicios a cargo, los cuales estarán sujetos a la evaluación periódica.

Además de la Secretaría de la Función Pública, otra institución creada para liderar el proceso de mejora del desempeño del sector público provincial es el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (C.O.P.E.C.). La norma de creación data del año 2008 (Ley Provincial N° 9.475 y su modificatoria Ley N° 9.665), siendo la finalidad reforzar la capacidad de planificación en el mediano y largo plazo y la capacidad de gestión de la administración pública provincial, orientando la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas con el debido sustento técnico y el consenso de los actores institucionales y sociales involucrados.

El C.O.P.E.C. es un organismo descentralizado que mantiene relaciones directas con el Gobernador de la Provincia, siendo la Secretaría de la Función Pública la que tiene a su cargo la coordinación de sus relaciones con el poder ejecutivo provincial. En su etapa inicial se centró, principalmente, en temas de educación, desarrollo social y sistemas de mejoras de la calidad del sistema electoral.

Con relación a la integración de estos planes con el presupuesto, cabe destacar que en la Ley de Presupuesto se incluye información dedicada a la formulación de objetivos de las jurisdicciones y programas presupuestarios, además de presentar cuadros que permiten asociar las categorías presupuestarias a los objetivos e indicadores de la planificación estratégica de las instituciones provinciales. De la lectura de esta información, se manifiesta la intención del Ministerio de Finanzas para ordenar las asignaciones presupuestarias en función de las misiones, objetivos y metas de las instituciones, aunque prácticamente no se publica información física y los valores de los indicadores presentados, lo cual es un elemento indispensable para progresar en el plan de modernización llevado a cabo por la Provincia.

D. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El actual gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también ha iniciado un proceso de mejoras en el desempeño del sector público local, basado en la aplicación de un Plan de Modernización de la Gestión Pública (PMGP), cuyo propósito es orientar la gestión hacia el logro de los resultados planificados. El modelo aplicado tuvo en cuenta a nivel internacional las experiencias de la República de Chile y el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) de la República de Colombia, y a nivel local el Sistema de Gestión por Objetivos (SGO) de la Provincia de Córdoba.

De acuerdo con estas pautas los componentes del Plan son: a) Sistema de Gestión por Resultados; b) intervención del ciudadano por medio de iniciativas de participación y control ciudadano como la Carta Compromiso, Sistema de quejas y reclamos, Guía de trámites, Mesas de informes, Call Center, etc.; c) desarrollo y aplicación de incentivos, mediante la aplicación de convenios de desempeño.

El proceso se inició con la formulación de un plan estratégico y operativo por organismo, que incluyó la cuantificación de los objetivos mediante indicadores de eficiencia, eficacia, de resultado e impacto. El seguimiento se realiza mediante el uso de tableros de control y la evaluación de resultados.

Por su parte, los convenios de desempeño tienen un año de vigencia y están estructurados en base a compromisos para el cumplimiento de objetivos e inclusión de incentivos, que se formalizan por medio de acuerdos entre el Jefe de Gabinete de la Ciudad y los ministros, y entre éstos y los organismos que le dependen. En este sentido se previó la inclusión de premios de reconocimiento a los organismos que alcanzan mejor los objetivos, estratégicos y operativos, e incentivos monetarios consistentes en conceptos salariales variables en función del desempeño realizado, y en planes de capacitación.

El Tablero de Control funciona con un grupo de profesionales que se distribuyen entre sí los ministerios y diez organismos públicos. La intención es realizar reuniones semanales de seguimiento, en donde el Jefe de Gobierno y el Jefe de Gabinete están en condiciones de conocer el avance de los objetivos fijados por parte de los ministros correspondientes. La Dirección General de Tablero de Control, dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Jefatura de Gabinete, recibe la información de avance, debiendo verificar en forma continua que la información sea oportuna, confiable y consistente.

La estrategia de implementación del Tablero de Control procuró lograr lo más rápido posible una base de datos con la información de los proyectos o iniciativas de gobierno que se encontraban en ejecución al momento del cambio de autoridades¹⁶⁴. Sobre esta base, se desarrolló luego una metodología para medir el cumplimiento de los objetivos y se dio inicio al proceso de planificación.

Para darle mayor cobertura legal al proceso de modernización descripto, la Legislatura de la Ciudad Autónoma sancionó a fines del año 2009 la Ley N° 3.304. El Plan aprobado por esta ley, cuya autoridad de aplicación es la Jefatura de Gabinete de Ministros, se integra con cuatro componentes: a) Sistema de Gestión por Resultados; b) intervención del ciudadano en el seguimiento de la Administración; c) Gobierno Electrónico, y d) gestión integral de personal. Los instrumentos del primer componente son los planes estratégicos de gestión a cuatro años, los planes operativos anuales, convenios de desempeño de un año de duración y tableros de control.

Un punto a destacar de la norma citada es la intención de vincular los instrumentos y procedimientos del sistema de gestión por resultados con el sistema presupuestario. Al respecto se establece que los planes estratégicos de gestión deben ser consistentes con el Presupuesto Plurianual de Inversiones de cada jurisdicción y que la elaboración de los planes operativos anuales debe hacerse en forma alineada con la formulación presupuestaria.

Pese a lo descripto, se considera que todavía no se ha llegado a transparentar suficientemente las actividades emergentes del Plan de Modernización, aunque se encuentra en construcción un Observatorio de Resultados de Gobierno, que permitirá a la población acceder a un instrumento de seguimiento y observación de la gestión.

¹⁶⁴ Según los responsables de su implantación, el camino seguido permitió no perder el seguimiento de los proyectos que ya se encontraban en marcha, dando además señales para la instalación de la cultura de monitoreo. (Ver Groisman, David; Bustelo, Celeste; Arrieta Dolores, "Implementación del Tablero de Control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Documento de Trabajo N° 34, Diciembre 2009).

E. Provincia de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires¹⁶⁵, se aprobó un programa de mejora de la calidad institucional (PROMECI), mediante el Decreto N° 526 del año 2009. El mismo contiene un conjunto de subprogramas y de incentivos orientados al fortalecimiento de la capacidad y calidad institucional del estado provincial. Estos “subprogramas” son: a) la certificación de calidad mediante las Normas ISO: 9001 (Sistemas de gestión de calidad); 14001 (Sistemas de gestión ambiental) y 3800 (Sistemas de gestión de seguridad y salud); b) la Carta Compromiso con el Ciudadano; c) el modelo de gestión por objetivos y resultados; d) la cultura Six Sigma, y e) los Proyectos Evolutivos.

La aplicación del subprograma dedicado a la implementación del modelo de gestión por objetivos y resultados implica la formulación de planes estratégicos y operativos por parte de las instituciones involucradas en el plan de modernización y el desarrollo de sistemas de información que alimentan tableros de comando para el seguimiento y toma de decisiones, como así también la evaluación de resultados.

Por su parte, el subprograma vinculado con la metodología Six Sigma se orienta fundamentalmente a la transformación cultural de las organizaciones participantes, promoviendo el liderazgo de la alta dirección y su compromiso en el análisis, mejora y control de los procesos, además de organizar actividades de capacitación en la metodología Six Sigma. Dentro de cada ministerio y secretaría del poder ejecutivo provincial se prevé la capacitación de agentes en los niveles Black Belt (personal dedicado a tiempo completo al proyecto de mejoras) y Green Belt (tiempo parcial) para liderar los proyectos de mejora, incluyendo el nivel Masters Black Belt en experiencias de capacitación interinstitucionales.

En cuanto al subprograma de Proyectos Evolutivos su objetivo es que los responsables de las instituciones ejecutoras reconozcan la importancia que tiene la realización de una revisión crítica e integral de sus organizaciones y planteen las innovaciones que resulten conducentes a mejorar en forma progresiva la capacidad institucional.

Al PROMECI se accede por adhesión. La institución interesada debe elaborar un Anteproyecto de Mejora Institucional y presentarlo a la Dirección Provincial de Gestión Pública (DPGP), incluyendo dentro del mismo el presupuesto que demandará su implementación. El paso siguiente, es el análisis del anteproyecto por la DPGP y, en caso de aprobación, se debe remitir a la Dirección Provincial de Presupuesto para su evaluación y eventual aprobación. En este caso, el anteproyecto es incorporado al Programa por medio de una disposición formal y la firma de un convenio de asistencia técnica entre la institución y la DPGP, que tiene por objeto elaborar, implementar y evaluar el proyecto de mejora institucional. La auditoría está a cargo de la Dirección de Programas de Innovación, quien debe evaluar la eficiencia, eficacia, efectividad y resultado del Proyecto. Finalmente, la institución asistida propondrá nuevas acciones de mejora continua.

Siguiendo el criterio estratégico del gobierno nacional y de otras provincias, como San Juan, el plan del gobierno provincial consideró que la modernización del sector público es un proceso gradual de mejora continua y cambio cultural que se retroalimenta así mismo con la aplicación de las enseñanzas surgidas de la experiencia de instituciones que tratan de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. De esta forma, se configura un ciclo de planificación, implementación, monitoreo y acciones de mejora continua.

Un elemento novedoso del programa, lo constituye la intención de que la Dirección Provincial de Presupuesto (DPP) tenga una activa participación. Esta Dirección, es conceptualizada como el socio estratégico en la implementación de las acciones de fortalecimiento, en tanto se le asigna a dicha Dirección la evaluación de los aportes destinados a financiar los proyectos de reforma. En este sentido, un capítulo del Programa es la definición de “reconocimientos presupuestarios”. Para ello, la DPP tiene las tareas de apoyar con propuestas presupuestarias el desarrollo de los proyectos de mejora presentados

¹⁶⁵ En esta provincia reside el 39% de la población del país.

por los organismos adherentes al Programa, participar en la aprobación de los proyectos y en la asistencia técnica en forma conjunta con la Dirección Provincial de Gestión Pública, y programar con esta última en el monitoreo de los proyectos.

Los “reconocimientos presupuestarios” antes mencionados, se refieren a la financiación de los proyectos, a la asignación de recursos adicionales y al sostenimiento de incentivos asociados a la productividad y a los resultados de la gestión. Con relación a los recursos adicionales, el procedimiento consiste en reforzar el presupuesto del año siguiente al de la ejecución en el 50% de los ahorros producidos en las partidas de bienes y servicios no personales, y así sucesivamente hasta llegar al 100% de los ahorros producidos en el año anterior, en tanto se demuestre que se han producido mejoras. Los incentivos consisten en la asignación de fondos adicionales para sostener el proceso de reforma.

Como se desprende de lo descripto, el objetivo del PROCEMI es concretar mejoras en la capacidad y la calidad institucional de la administración pública provincial, con la finalidad de proveer bienes y servicios que satisfagan a la población. Un elemento esencial es la difusión de los resultados logrados, para lo cual considera pertinente crear ámbitos de coordinación entre las distintas instituciones del Estado provincial, incluyendo las interacciones funcionales de la Provincia con el gobierno nacional y con los municipios de su territorio.

F. Consideraciones críticas de las experiencias reseñadas

De acuerdo a lo observado en el país, a las iniciativas de modernización de la gestión estatal les cuesta superar los comportamientos inerciales que tienen las instituciones públicas, es decir no logran llegar a transformar el núcleo duro de las rutinas y estilos arraigados en estas organizaciones. De ahí que los cambios que se procuran introducir muchas veces llegan solamente a la epidermis organizacional y no alcanzan a ser internalizados. Son variadas las causas que ocasionan estos problemas, aunque solo se comentarán algunas.

Uno de los problemas observados es que las reformas pierden impulso cuando dejan sus funciones los que la promovieron y aplicaron. Cuando, los responsables de liderar las reformas dejan sus cargos antes de que se cumpla el ciclo lógico de acabado del plan estratégico y no son sucedidos por otros funcionarios imbuídos con las mismas ideas y capacidades, el proceso comienza a replicar los estilos de las prácticas inerciales, la producción de información sobre la gestión se hace por obligación y pierde legitimidad porque no es utilizada para la gestión.

Un situación similar a la precedente, ocurre en las administraciones públicas cuando los cambios están motivados por intenciones meramente especulativas, como por ejemplo con la de aprobar condicionalidades de reformas en convenios de financiamiento de organismos internacionales para obtener fondos pero aceptando esquemas no adecuados al medio administrativo en el que se aplican. En este sentido, resulta meritorio que en el diagnóstico del proceso de reforma de la Provincia de San Juan, se reconozcan estas falencias mediante el diseño de soluciones técnicas acordes con la realidad de la administración pública provincial y auspiciando que los cambios sean sostenidos por los funcionarios permanentes.

Otra causal que hace perder efectividad desde sus comienzos a estos procesos, es la presencia de cierto esnobismo en la selección de las herramientas y metodologías utilizar. Esto se observa con nitidez en el caso de la Provincia de Buenos Aires y, aunque en menor grado, en el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Parece excesivo y de difícil administración que en una misma caja de herramientas se incluya a la certificación de calidad de las normas ISO, el Six Sigma, la Carta Compromiso con el Ciudadano y los Proyectos Evolutivos. Se trata de instrumentos que en gran parte sirven para lo mismo, de modo que aplicando uno de ellos no resultan necesarios los otros. No se descarta, sin embargo, que estas técnicas puedan ser utilizadas en un mismo plan de cambios pero para ello deben complementarse, sin superposiciones, acotando su uso en función de objetivos parciales y según criterios tácticos.

Es importante, al respecto, evitar esa especie de ilusión óptica o “encantamiento” en la que caen algunos funcionarios con los recursos informáticos, transformando en un fin lo que es un medio de apoyo a la gestión. Así se toman como resultados finales la presentación de informes con un gran

despliegue de planillas y representaciones gráficas, pero que en el fondo solo muestran las mismas realidades, justamente aquellas que las reformas se propusieron modificar.

Por el contrario, aunque todavía no se ha avanzado suficientemente, una de las fortalezas que contienen los modelos descriptos es la atención puesta en la integración del componente presupuestario al plan de reformas, siendo al respecto la Provincia de Buenos Aires y la C.A.B.A. donde más parece haberse estructurado esta relación. La implementación de un sistema de incentivos opera en la misma dirección. .

Es importante, asimismo, destacar la necesidad de evitar que estos procesos de modernización se limiten a aplicar sus metodologías al sector más blando de la administración pública, sin llegar a “tocar” o involucrarse con las instituciones de mayor porte del nivel provincial, como lo son en las provincias los servicios de educación (tanto de primaria como de secundaria), de atención hospitalaria, de policía y de administración de la justicia, los que en el caso de la Provincia de Buenos Aires, el segundo presupuesto del país, absorben el 63% del gasto primario, sin considerar la previsión social. Estos sectores no son fáciles de influenciar con propuestas de modernización de tipo genérico, emanadas de las oficinas centrales, sobre todo si no están suficientemente modeladas por las peculiaridades de esos servicios y sin aceptar su activa ingerencia en la etapa de diagnóstico y diseño de la estrategia de reformas. Se trata, por otra parte, de sectores cuyos servicios son altamente demandados por la población y, en muchos casos, con graves insuficiencias de calidad, lo que los hace altamente prioritarios para toda política de fortalecimiento institucional y mejoras en la calidad.

Finalmente, todo proceso de cambio en la calidad de los servicios públicos debe estar acompañado, en forma simultánea, con políticas y objetivos anticorrupción. En este aspecto, resulta necesario desprenderse de un cierto halo de ingenuidad con que a veces se plantean los objetivos de las reformas. Cómo introducir un enfoque de gestión desde la perspectiva del ciudadano en una agencia pública en donde el público usuario termina siendo rehén de la organizaciones o está acostumbrado a ceder “debajo de la mesa” para conseguir el sinfín de habilitaciones que se le requieren. No es fácil pedirle a un programa de mejoras que incorpore este grave problema a su estrategia de acción, pero si al menos no se lo reconoce es muy probable que estos planes no sean otra cosa que un recurso propagandístico frente a una dura realidad que se mantiene invariable.

G. El Consejo Federal de la Función Pública

Los casos mencionados en el presente capítulo, más otros programas de reforma similares no considerados, se fueron realizando en un contexto de intercambios interjurisdiccionales promovidos, en gran medida, por el Consejo Federal de la Función Pública, organismo fundado el 22 de diciembre del año 1992, mediante un acta firmada por la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de contribuir a la reforma del Estado.

Una de las principales contribuciones de este Consejo Federal fue la construir un espacio de diálogo e intercambio temático para la formulación de propuestas de transformación de la administración pública de los tres niveles estatales.

Las provincias adheridas y la Ciudad de Buenos Aires integran la Asamblea del Consejo, que es su órgano máximo y que se encarga de fijar las políticas y las acciones generales. El Estado nacional está representado en la Asamblea por el órgano rector de la gestión pública nacional y que tiene a su cargo la secretaría permanente. A su vez, en su organización existe un Comité Ejecutivo, que es el órgano responsable de dar efectivo cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea. Los estados subnacionales están representados en dicho Comité por dos funcionarios de alto rango del área de gestión pública.

Se han creado cinco comisiones de trabajo: Capacitación, Empleo Público y Carrera, Gobierno Electrónico, Fortalecimiento de la Calidad y Fortalecimiento de la Gestión Municipal, las cuales están coordinadas por funcionarios de diferentes provincias.

Como un hecho auspicioso, en diciembre del año 2010 durante la Asamblea Extraordinaria del Consejo, se firmó el “Acuerdo Federal para la Gestión Pública”¹⁶⁶, que al 31 de marzo del año 2011 ya contaba con la adhesión de 21 (de 24) estados subnacionales, quedando sin hacerlo las provincias de Catamarca, Formosa y San Luis. El objetivo del Acuerdo es “aprobar las metas que las administraciones públicas nacional, provinciales y del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires se comprometen a alcanzar en el período 2010-2016”. A estos fines se resalta lo siguiente:

- Para garantizar a la población el acceso oportuno y universal a las prestaciones públicas de calidad es necesario “fortalecer las instituciones públicas, dignificar la figura de sus empleados, simplificar los procedimientos, renovar los dispositivos de gestión y facilitar las relaciones del ciudadano con las administraciones públicas.
- Para la consolidación del desarrollo y articulación de los procesos de modernización del Estado es imprescindible el apoyo de los más altos niveles de gobierno.
- Se reconoce “el consenso como sistema de vinculación de las partes” y las “particularidades de cada jurisdicción como así también los diferentes grados de desarrollo en los procesos de reforma y modernización del Estado”.
- Mediante el Acuerdo se procura “fortalecer la capacidad de gestión del sector público y la prestación de servicios públicos de calidad, para satisfacer las demandas de la ciudadanía de manera equitativa, transparente y eficaz.”

Las metas están explicitadas en el anexo al Acuerdo, y se discriminan por objetivo, metas y compromisos de acción. Los objetivos son:

- Mejorar los niveles de buen gobierno.
- Mejorar los niveles de calidad de las administraciones provinciales.
- Fortalecer el sistema de empleo público provincial.
- Mejorar las capacidades de los agentes y funcionarios públicos
- Mejorar las capacidades provinciales asociadas al gobierno electrónico.

Interesa mencionar que entre las metas de cumplimiento del Objetivo 2 están la de orientar la mejora de la calidad en la gestión pública al perfeccionamiento de los procesos, la evaluación de resultados y la satisfacción ciudadana, e incrementar la utilización de mecanismos de gestión por resultados. Como compromisos de acción de este objetivo se menciona la creación o fortalecimiento de una unidad orgánico- funcional con competencia en materia de gestión por resultados, y el diseño y aprobación de un plan estratégico provincial vinculado con el presupuesto anual y/o plurianual de recursos y gastos. También se incluyen compromisos referentes a la promoción de tecnologías de gestión de la calidad como la Autoevaluación de las Organizaciones, Premios a la Calidad, evaluación de procesos bajo normas de certificación, Cartas Compromiso u otras similares; la implantación de mecanismos para facilitar el acceso público al ciudadano, tales como portal del Estado, ventanilla única, Teléfono 0800, simplificación de trámites, despapelización del Estado, etc.

Con relación al fortalecimiento del personal y de su desempeño, se acuerdan compromisos como los de diseñar un sistema de promociones de la carrera administrativa que sirva para evaluar la capacitación y el desempeño, elaborar normas de ética pública, establecer lineamientos de capacitación mínimos y comunes para todas las provincias con relación a los contenidos temáticos, procesos de homologación, sistemas de acreditación y metodologías de evaluación.

Para que este Acuerdo pueda prosperar será fundamental que sus compromisos se proyecten hacia las otras áreas de gestión de gobierno y sean asumidos como prioritarios por la Presidencia de la Nación

¹⁶⁶ http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/ACUERDO_FEDERAL.pdf.

y los jefes de los gobiernos subnacionales. De todos modos, en sí mismo el Acuerdo debe ser considerado como un signo positivo que expresa los consensos alcanzados en el plano político para avanzar en la modernización del sector público, asimilando las enseñanzas resultantes de veinte años de ensayos efectuados por las diferentes gestiones responsables del área nacional de gestión pública.

En este sentido, el Consejo Federal de la Función Pública, como ocurre con el resto de los consejos del mismo tipo que funcionan actualmente¹⁶⁷, constituyen un adecuado dispositivo institucional para promover las buenas prácticas de gestión, y sirven también como lugar en el cual se pueden mediatizar y canalizar las tensiones inherentes a la relación Nación-Provincias y afianzar las prácticas de coordinación en el caso de aquellos servicios públicos críticos, como la educación, la salud, el transporte y la seguridad, que requieren de la concurrencia organizada de agencias nacionales y provinciales. En resumen, se trata de formas genuinas de llevar a la práctica el federalismo de concertación.

¹⁶⁷ Los primeros consejos federales se crearon en el año 1958. En este año se formaron el Consejo Vial Federal y el Consejo Federal de Catastro. Al año siguiente, se creó el Consejo Federal de Inversiones (CFI). En 1960, nace el Consejo Federal de Energía Eléctrica y luego el Consejo Nacional de la Vivienda. A principios de los setenta se crean dos importantes órganos de coordinación de las políticas de educación y de salud como el Consejo Federal de Educación y el de Salud (COFESA). Durante los años noventa estas formas institucionales se reproducen abarcando áreas que requieren la coordinación interjurisdiccional tales como la previsión social, la seguridad, la minería, el trabajo, la actividad agropecuaria y pesquera, el medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, la ciencia y la tecnología, turismo, etc. (Néstor Enrique Iribarren, "Los Consejos Federales", Revista Aportes N° 26. Asociación de Administradores Gubernamentales.

VI. Conclusiones

Como se enfatizó desde el principio, la Constitución Nacional, con mayor nitidez después de la reforma del Año 1994, es en sí misma un programa de gobierno a partir del cual es posible establecer un perfil bastante definido de las políticas públicas a las que deben sujetarse los sucesivos gobiernos, que al mismo tiempo deben procurar optimizar.

Las formas organizativas de cómo llevar a la práctica dicho programa responden a las notas características del sistema federal. En este sentido, el desafío consiste en acertar en cumplir con los objetivos públicos, en la instancia práctica, de jurisdicciones que poseen un alto grado de autonomía y cuyas relaciones se organizan según el principio de subsidiaridad. Unidades territoriales con fines propios pero que a su vez están integradas en forma solidaria a un conjunto institucional mayor, el Estado federal, particularmente encargado de unir lo diverso consiguiendo un plus de beneficio común.

Pese a que el texto constitucional ha establecido fórmulas para darle a cada uno lo suyo, durante el siglo XX el tránsito del proyecto del Estado liberal al Estado del Bienestar, debido al constante incremento de las demandas presupuestarias, ha entorpecido el intento de acordar un sistema de reparto en que todos salgan convencidos de que lo cedido es lo mejor para el conjunto.

Más de una vez fueron las provincias o algunas de ellas (como le sucede actualmente a la Provincia de Buenos Aires) las que se sintieron perjudicadas por la apropiación de los recursos por parte de la Nación o por las otras provincias, pero otras veces la perjudicada fue la Nación, cada vez que debió asumir la sobrecarga por tener que consolidar los desequilibrios provinciales.

Y cuando se vio superada la regla de la suma cero como solución de la puja por los recursos, la consecuencia que agravó el problema fue, desde los primeros años de la década del setenta, la acumulación de deuda pública, incluyendo la emisión monetaria. Cuando la dinámica de la deuda adquirió la forma de “bola de nieve”, antes de la crisis, el sistema global quedó sin capacidad de respuesta, ni para la Nación ni para las provincias.

El emergente de esta historia de fracasos, es que para un sector de la dirigencia política el proyecto federal ha perdido su sustancia.

Sin desconocer los importantes fundamentos que avalan dicha conclusión, es posible encontrar, no obstante, algunos cimientos que permitan afianzar gradualmente un federalismo concertado. Por ejemplo, toda la experiencia ganada que se resume en la creación y funcionamiento de los consejos federales sectoriales, puede ser considerada como un argumento a favor de esta tesitura. Como sostenía Pedro J. Frías, “es esencial al sistema tanto la asignación de competencias como la interrelación de las mismas”, por lo que en cada acción de coordinación en la que participaban los actores participantes en estos consejos, se han estado adquiriendo aptitudes y capacidades en el arte de administrar estas interrelaciones. En las relaciones intergubernamentales, no se trata de aislar u oponer competencias, sino de coordinarlas.

Son elementos experimentales que no deberían desestimarse a la hora de incorporar a la balanza razones positivas, y que permiten plantearse como no tan imposible un nuevo pacto institucional para aprobar un nuevo sistema de distribución de los recursos entre la nación, las provincias y los municipios, que sea eficiente, equitativo y sostenible, al menos durante diez años.

Es importante para ello reconocer que la letra de la estrategia y el protagonista encargado de delinear el nuevo orden fiscal están contemplados en la Constitución Nacional:

Artículo 75 – “Corresponde al Congreso:

“Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.” (nciso 19)

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.” (Inciso 19)

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” (Inciso 2)

Es fundamental poner al servicio de esta causa al Presupuesto Nacional, a los presupuestos de cada una de las jurisdicciones territoriales y a los programas de reforma de la gestión pública.

En lo que se refiere al Presupuesto, resulta necesario llenar el vacío producido por la falta de un sistema federal de planificación estratégica. No se trata de volver sobre los pasos y caer en la falta de realismo y practicidad de los planes de desarrollo emitidos en el pasado, si no en potenciar y articular lo que ya está haciendo. Se considera que el modelo de planificación a implementar, tiene que surgir después de realizado un gran debate público, en donde los cuerpos orgánicos de la política puedan recibir los aportes de las instituciones intermedias más representativas de la sociedad.

Parece importante, sin embargo, que el modelo que se implemente tenga como propósito de cabecera el hacer posible lo legislado en el Inciso 8 del Artículo 75 de la Constitución Nacional, cuando dispone que el Presupuesto Nacional debe ser fijado en base a las pautas de distribución que establece el transcripción Inciso 2, el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas.

Un sistema oficial de planificación estratégica debería ser selectivo, buscar la convergencia en las acciones de promoción del desarrollo y ser altamente flexible. Selectivo en tanto debe evitar la tentación de querer acomodarlo todo al plan, concentrándose, en cambio, en aquellos problemas colectivos de carácter estructural de incuestionable prioridad y en donde se puede justificar razonablemente que sin el concurso del Estado el problema no podrían resolverse. Convergente, en el sentido de reconocer que existen diferentes velocidades de crecimiento en las regiones y zonas del país, como así también la convivencia de economías dinámicas con otras que se mueven dentro de estadios precapitalistas, que requieren de una sofisticada ingeniería de intervención, sobre todo en la selección de las obras de infraestructura autosostenibles. Flexible, por último, porque más que trabajar para la edición de documentos la clave es gestionar el plan amoldándose a las exigencias de un pensamiento estratégico que admite cambios cuando se deben salvar los obstáculos e imprevistos que atentan contra los objetivos estratégicos.

La integración funcional de un sistema de planificación al proceso de programación del presupuestario parece factible de implementar en el país debido a los avances logrados por la Nación y varios estados provinciales a partir de las reformas presupuestarias desarrolladas a partir de la sanción una década atrás de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, replicada en la gran mayoría de las provincias, y en las capacidades acumuladas para la presupuestación plurianual.

Volviendo a lo presupuestario resulta fundamental también acordar un nuevo sistema de distribución automática de los recursos tributarios recaudados por la Nación en los términos previstos por la Constitución Nacional. La definición de la estructura funcional de gastos por niveles estatales, la ampliación cuantitativa de la masa de recursos coparticipables mediante la eliminación de las numerosas afectaciones de recursos que actualmente dan forma al laberinto fiscal, la solución del financiamiento de largo plazo del sistema de seguridad social, se encuentran entre los principales desafíos a considerar para el diseño del nuevo sistema.

Paralelamente, todos los avances que se realicen para dar mayor cabida al enfoque federal dentro de los estatutos del Banco Central y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) harán más sólidos y efectivos el uso de los instrumentos destinados a reducir las brechas regionales de desarrollo. En este sentido, el régimen jurídico de la República Federal de Alemania constituye un valioso antecedente para tener en cuenta. .

Al fortalecimiento del carácter federal de los sistemas fiscal y monetario, hay que sumarle la experiencia acumulada por varias instituciones públicas, nacionales y provinciales, en la técnica del planeamiento estratégico institucional, promovida por los procesos de reforma de la gestión pública. Al respecto, en el presente trabajo se le ha dedicado un importante espacio a la descripción de lo desarrollado en materia de innovación de la gestión pública, primero en el ámbito nacional y luego en un conjunto acotado de estados subnacionales. Se ha podido demostrar que el desarrollo teórico e instrumental es variado y responde a los parámetros seguidos en otros países. No obstante, lo hecho hasta el presente es solo una muestra menor de lo que se necesita hacer para mejorar la calidad de las prestaciones del sector público argentino. En los últimos años, se ha puesto más energía en el aumento de la cobertura de los programas sociales que en mejorar de la calidad de los servicios. Se tiene así la paradoja de que al mismo tiempo que se llegó a niveles máximos del gasto público en educación, el país perdió a nivel internacional las posiciones que tenía en las pruebas de rendimiento de los alumnos. Y esto ocurre también en otros sectores, como en el de la vivienda social, en donde al mismo tiempo que se aumentó en forma sustantiva la inversión en viviendas sociales, no se ha detenido el crecimiento de las villas de emergencia. Por otra parte, pese a que se han producido mejoras en los índices de miden la desigualdad, éstas no se ha reducido en proporción al esfuerzo financiero realizado por el Estado.

Queda entonces el desafío de no detenerse en estos procesos de fortalecimiento y reforma de la gestión pública, dándole una efectiva implementación, lo cual implica simultáneamente progresar en la transparencia de los procedimientos y en deshacer los nichos de corrupción en el Estado.

Bibliografía

- Acta fundacional del Consejo Federal de la Función Pública (1990), 24 de Mayo.
- Acuerdo Federal para la Gestión Pública (2010) 15 de diciembre.
- Alberdi, Juan Bautista, edición (2008), “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”.
- Acta del Cabildo de Buenos Aires (1810) del 25 de mayo.
- Argentina – Estatuto Provisional (1815).
- Argentina – Estatuto Provisional (1816).
- Atchabahian, Adolfo, “Régimen jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pública”, La Ley, 3ª.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública ASAP, (2011), “Ineficiencias en la gestión pública de infraestructura. Diagnóstico y cursos de acción recomendados para solucionarlas” (2008), “Presupuesto 2011 – Transferencias a Provincias y Municipios”.
- Ávila, Jorge, (2002) “Nuevo federalismo fiscal”, Fundación Atlas para una sociedad libre”.
- Banco Central de la República Argentina. Referencia de la historia de la creación del Banco, sitio Web oficial.
- Barraza, Javier Indalecio y Schafrik, Fabiana Haydée, (1998) “Actualidad en la jurisprudencia sobre el poder de policía en la Constitución Nacional”, La Ley F.1051
- Bertoni, Alicia, Poggi, Margarita, Teobaldo, Marta, “Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja”, en “Hacia una cultura de evaluación”, Ministerio de Educación, DINIECE.
- Bidart Campos, Germán J, “Manual de la Constitución reformada”, Ediar S.A., editora.
- Califano, Jorge, (2007) “La eficiencia del sistema de salud”, XXI Seminario Nacional de Presupuesto, ASAP.
- Cantini, José Luis, (1997) “La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales”, Academia Nacional de Educación, Estudios 11.

- Cao, Horacio, “El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus principales supuestos”, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones de la Administración Pública, Documento de Trabajo N° 4.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, Revista N° 84 de la CEPAL.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), (Cuarto trimestre 2010) con la coordinación de Axel Rivas y la colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem. “Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo”.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, (2008), “Gestión por Resultados” ponencia de Gladys González, Subsecretaria de Atención Ciudadana.
- Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica de 1819.
- Constitución de la República Argentina de 1826.
- Constitución de la Confederación Argentina de 1853.
- Convención Nacional Constituyente de 1994, Diario de Sesiones.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
- Cordone, Héctor G., “Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina”, Programa de fortalecimiento institucional y de apoyo al entorno productivo de las provincias de menor grado de desarrollo relativo, Secretaría de Hacienda de la Nación-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Circular N° 1/2009 de la Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina, de Presupuesto Plurianual.
- Circular N° 2/2009 de la Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina, de Presupuesto Preliminar.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Sinopsis de las evaluaciones realizadas entre 1996 y 2007.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo, “Actualidad del federalismo argentino”.
- Despouy, Leandro, (2005) “El Control de la Cuenta de Inversión y el papel de la AGN en la Argentina”, Revista La Cuenta de Inversión, Editorial Dunken.
- Esteso, Roberto y Cao, Horacio, “La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda”.
- Frediani, Ramón, “Federalización del Banco Central de la República Argentina”, (2008), artículo inserto en la obra colectiva dirigida por Antonio M. Hernández, “Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Morales de Córdoba.
- Frías, Pedro J. (1988), “El proceso federal argentino”, Edición del autor, Córdoba.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), (1996), “La programación de la Inversión Pública en Argentina” estudio elaborado por Adolfo Sturzenegger, Mario Salinardi, Federico Sturzenegger y Enrique A. Bour.
- Gelli, María Angélica, (2010), “Capítulo 4, Período 1852-1866” en “Historia de la Tributación Argentina 1810-21” obra colectiva dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, ERREPAR, Buenos Aires.
- Groisman, David, Bustelo, Celeste, Arrieta, Dolores, (2009), “Implementación del Tablero de Control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Trabajo N° 34.
- Hernández, Antonio M., (2008), “Los aspectos financieros y económicos del federalismo argentino”, artículo inserto en la obra colectiva dirigida por dicho autor “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Morales de Córdoba.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires (IPE-Buenos Aires), (2009), “La evaluación educativa un criterio consolidado” en “Hacia una cultura de evaluación”, Ministerio de Educación, DINIECE.
- Iribarren, Néstor Enrique, “Los Consejos Federales”, Revista Aportes N° 26, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Decreto-Ley N°21.883, de “Transferencia a las Provincias de servicios educativos y hospitalarios”.
- Decreto-Ley N° 23.354, de “Contabilidad Pública”.
- Decreto N° 7.290/1961, de creación del Consejo Nacional de Desarrollo.
- Decreto N°103/2001, de aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.
- Decreto Provincial N° 1.198/2008 de la Provincia de San Juan, Programa de Incentivos Motivacionales.

- Decreto Provincial N° 526/2009 de la Provincia de Buenos Aires, creación del Programa de Mejora de la Calidad Institucional (PROMECI).
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa”. “Guía para la evaluación de programas de educación”.
- Disposición N° 664/2007 de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), “Análisis y evaluación del proceso de implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. El caso del INTI”.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, “Plan estratégico para una gestión pública de calidad” 2008-2011.
- Ley N° 217, de “Reglamento General de Pagos”.
- Ley N° 428, de “Contabilidad Pública”.
- Ley N° 12.139, de Unificación de Impuestos Internos.
- Ley Provincial N° 1.134/1934 de adhesión de la Provincia de Mendoza a la Ley de Unificación de Impuestos Internos.
- Ley N° 12.143, de Impuesto a las Ventas.
- Ley N° 12.147, de Impuesto a los Réditos.
- Ley N° 12.961, de “Contabilidad Pública”.
- Ley N° 17.319, de “Hidrocarburos”.
- Ley N° 19.337, de “Transferencia a las Provincias de servicios hospitalarios”.
- Ley N° 20.221, de “Coparticipación Federal de Impuestos”.
- Ley N° 23.548, de “Coparticipación Federal de Impuestos”.
- Ley N° 24.059, de “Seguridad Interior”.
- Ley N° 24.156, de “Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional”.
- Ley N° 23.354, de “Inversión Pública”.
- Ley C.A.B.A. N° 70/1998, de Administración Financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley Provincial N° 8.835/2000 de la Provincia de Córdoba, Carta del Ciudadano.
- Ley N° 24.521, de “Educación Superior”.
- Ley N° 25.152, de “Solvencia Fiscal”.
- Ley N° 25.570, de “Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”.
- Ley N° 25.917, de “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”.
- Ley N° 26.075, de “Financiamiento Educativo”.
- Ley N° 26.197, de “Hidrocarburos”.
- Ley N° 26.530, de “Excepciones transitorias al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”.
- Ley N° 26.206, de “Educación Nacional”.
- Ley Provincial N° 4.126/2006 de la Provincia de Río Negro, Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Ley Provincial N° 13.929, de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Provincial N° 9.475/2008 de la Provincia de Córdoba, de creación del Consejo de Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba.
- Ley Provincial N° 7.647/2011 de la Provincia de Salta. Ley de Presupuesto.
- Ley N° 3.304/2010 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad.
- Matos Bazó, Ruth, (2005), “Enfoques de evaluación de programas sociales. “Análisis comparativo”, Revista de Ciencias Sociales, Vol.XI, N° 2, Venezuela.
- Matus, Carlos, Makón, Marcos y Arrieche, Víctor, (1978), “Bases Teóricas del Presupuesto por Programas”, Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal 2011.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Secretaría de Política Económica, Dirección de Análisis de Gasto Público y de Programas Sociales, Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad y función, 1980-2009.
- Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), (2009).Anuario Estadístico.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. “Rendimos Cuentas. Diciembre 2007-Mayo 2009”.
- Morduchowicz, Alejandro, (2010), “El federalismo fiscal-educativo argentino”, UNESCO-IIPE-Buenos Aires.
- Naveira de Casanova, Gustavo J., (2010),.Capítulo I “Período Anterior a 1810”, artículo incluido en “Historia de la Tributación Argentina”, obra colectiva dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, ERREPAR, Buenos Aires.
- Neirotti, Nerio, “La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina”.
- Pacto de San José de Flores.

- Piffano, Horacio L.P., (1998), "Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal", Fundación Gobierno y Sociedad, Documento N° 2.
- Porto, Alberto, (2004), "Finanzas Públicas Subnacionales. La Experiencia Argentina", Universidad Nacional de la Plata, Departamento de Economía.
- (2003), "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Documento de Federalismo Fiscal N° 2, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- Prieto, Hugo N., "El dominio de los recursos naturales. La titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos", en la obra colectiva dirigida por Antonio M. Hernández, "Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino".
- Provincia de Salta, Oficina Provincial de Presupuesto.
- Provincia de San Juan, Secretaría de la Función Pública, "Bases para un Plan de Modernización del Estado Provincial. Lineamientos generales para el desarrollo de un plan estratégico."
- Provincia de Córdoba, Secretaría de la Función Pública, "Experiencia de la implementación del Sistema de Gestión por Objetivos en el Poder Ejecutivo Provincial", 2003-2008.
- Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Modernización del Estado, "Sistemas de Evaluación de la Gestión Pública en la Provincia de Buenos Aires", Documento Técnico SSGP N° 11.
- Resolución N° 175/2004, de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
- Resolución N° 62/2011 del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la Provincia de Salta.
- Rivas, Axel, (2010), "Radiografía de la educación argentina", CIPPEC, Fundación ARCOR, Fundación Noble-Clarín.
- Sabsay, Daniel A., Onaindia, José M., "La Constitución de los argentinos".
- Salse, Guillermina, Ibarra, Tomás, "Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento", Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.
- Santana, Diego, "Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata con utilización de nuevas tecnologías en la votación", documentos de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AEEAP).
- Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Serie de Presión Tributaria 1980-2010.
- Secretaría de Hacienda, "El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina".
- Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Informes trimestrales de "Seguimiento Físico-Financiero. Presupuesto de la Administración Nacional.
- Southwell, Myriam, (2003), "Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo", en "Historia de la educación en la Argentina: dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación en la Argentina 1955-1983, dirigido por Adriana Puiggrós, Galerna.
- Subsecretaría de la Gestión Pública, (2005), "Aportes para una Gestión por Resultados e indicadores de servicios"
- Subsecretaría de la Gestión Pública, (2006), "Carta Compromiso con el Ciudadano: marco conceptual", documento elaborado por Eduardo Halliburton
- Subsecretaría de la Gestión Pública, (2006) Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, "Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública", documento elaborado por Eduardo Halliburton con la intervención de Áurea Rodríguez Nouche, Elena Peñarada, José López Braz, Javier E. Funes y Rafael R. Testa.
- Subsecretaría de la Gestión Pública, (2006), "Carta Compromiso con el Ciudadano", Sistema de Evaluación, documento elaborado por Silvia Nakano Koga, con la intervención Giancarlo Baruzzini, Gustavo Belitrand, Marcelo Fano, Alejandro Garvie y Esteban Secondi.
- Subsecretaría de la Gestión Pública, Oficina Nacional de Innovación de la Gestión, (2007) "La gestión por Objetivos y Resultados", trabajo coordinado por Alfredo Ossorio con la intervención de Gabriela Rodríguez, Valeria López Igareta, Lorena Sierkovich, Eduardo Núñez, Carlos Cánepa y Pedro Orieta.
- Subsecretaría de la Gestión Pública. (2010), "Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. "Premio Nacional de Calidad. Bases para el Sector Público.
- Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo. DINIECE. (2009), Operativo Nacional de Evaluación 2007, Informe de Resultados
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Historia del Tribunal de Cuentas. Sitio oficial.

- UNESCO, (1999), “Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales”, Fondo de Cultura Económica, San Pablo.
- Vanossi, Jorge R., (2004), “El marco constitucional de la Deuda Pública Externa”, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Número 31.
- Vera, Alejandro, Bilbao, Rocío, (2010), “La gran apuesta de invertir para una mejor educación. Evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina 2006-2010”, Serie Auditorías de Política Educativa de PERA, juntamente con CIPPEC. Santiago de Chile.
- Wiesner, Eduardo, (2000), “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”, Serie Gestión Pública N° 4, CEPAL. (LC/L.1370-P/E), Santiago, Chile. No. de venta S.00.II.G.49.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

gestión pública

Números publicados

**El listado completo así como los archivos pdf
están disponibles en www.cepal.org/publicaciones**

- 77 Coordinación de de funciones y recursos entre las provincias en un ambiente de la modernización de las gestiones públicas en Argentina, Roberto Martirene (LC/L.3594, LC/IP/L.326), 2013.
76. Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.3485, LC/IP/L.315), 2012.
- 75 Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina, Jorge Leiva Lavalle (LC/L.3465, LC/IP/L.314), 2012.
- 74 Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3464, LC/IP/L.313), 2012.
- 73 El gobierno electrónico en la gestión pública, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3313-P, LC/IP/L.308) N° de venta: S.11.II.G.31 (US\$10), 2010.
- 72 Competitividad, Redes de Empresas y Cooperación Empresarial, Marco Dini (LC/L.3264-P) No de venta S.10.G.69 (US\$10), 2010.
- 71 Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, Ariel D. Melamud (LC/L.3186-P,LC/IP/L.303) No de venta: S.10.II.G.27 (US\$10), 2010.
- 70 La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P,LC/IP/L.298) N° de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.
- 69 Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlido Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P,LC/IP/L.297) No de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2008.
- 68 Reglas fiscales: Los programas de asistencia financiera y la ley de responsabilidad fiscal, (LC/L.2952-P; LC/IP/L.292) N° de venta: S.08.II.G.65 (US\$10) (en preparación).
- 67 Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico comestimativa em dois estágios, Márcio Bruno Ribeiro (LC/L.2883-P,LC/IP/L.291) No de venta: P.08.II.G.82 (US\$10), 2008.
- 66 La política fiscal en tiempos de bonanza, Ricardo Martner, (LC/L.2736-P,LC/IP/L.282) N° de venta: S.07.II.G.74 (US\$10), 2007.
- 65 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007.
- 64 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 63 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006.
- 62 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: