



Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación
Secretaría de Hacienda
Subsecretaría de Presupuesto

INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN ARGENTINA

Expositor: Dr. Marcos Makón

Seminario sobre "Instituciones Presupuestarias y Desempeño Fiscal en América Latina"
Banco Interamericano de Desarrollo, 19-20 de setiembre de 1995
Washington, D.C.

INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN ARGENTINA

1. El marco jurídico del sistema presupuestario argentino.

La constitución Nacional recientemente reformada trata en forma muy sucinta el tema del presupuesto nacional. Dentro del capítulo que determina las atribuciones del Congreso Nacional, dispone que es de su competencia imponer contribuciones indirectas, como facultad concurrente con las provincias, e imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Estas contribuciones, con excepción de las que tengan, total o parcialmente asignación específica, son coparticipables a través de una ley-convenio entre la Nación y las provincias que garantice a su vez, la automaticidad de la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y, a su vez, entre éstas últimas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto y debiendo, asimismo, ser equitativa y solidaria y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Con estas pautas, el Congreso Nacional fija anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional en base al programa general de gobierno y al de inversiones públicas. Asimismo, puede acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

También la Constitución Nacional dispone que cada provincia dicte su propia Constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Dentro de esas facultades, no pueden ejercer el poder delegado a la Nación, sancionar leyes sobre comercio, navegación interior o exterior, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, no crear bancos con facultades de emitir moneda.

Con la modificación constitucional del año pasado se crea la figura del Jefe de Gabinete de Ministros asignándole, entre otras, las funciones de enviar al congreso Nacional el proyecto de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, como así también la de hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional

Por su parte, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, N° 24.156. con vigencia a partir del ejercicio de 1993, legisla en su Título II sobre los principios, órganos y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el

Sector Público Nacional. En sus cuatro capítulos se tratan los siguientes campos presupuestarios:

- i. Disposiciones generales y organización del sistema.
- ii. El presupuesto de la Administración Nacional.
 - Estructura de la ley de Presupuesto
 - Formulación del presupuesto
 - Ejecución del presupuesto
 - Cierre de Cuentas
 - Evaluación de la Ejecución Presupuestaria
- iii. El régimen presupuestario de las Empresas Públicas
- iv. El presupuesto consolidado del Sector Público Nacional

2. Estructura y composición del presupuesto público.

2.1 Sus componentes

El presupuesto del Sector Público Argentino está compuesto por:

- i. El Presupuesto de la Administración Nacional, aprobado por ley del Congreso Nacional, integrado a su vez por:
 - Administración Central: Poderes Legislativo y Judicial, Ministerio Público, Presidencia de la Nación con sus Secretarías, jefe de Gabinete de Ministros y los Ministerios.
 - Organismos Descentralizados: incluye aquellas entidades con personería jurídica y patrimonio propio.
 - Universidades Nacionales que son definidas como personas jurídicas de derecho público creadas por la ley de la Nación, con autarquía económica financiera que les permite sus patrimonios, aprobar sus presupuesto, sus regímenes salariales y de administración de personal.
- ii. Presupuesto de las Empresas Públicas: constituidas por unidades de producción que combinan factores productivos para obtener bienes y servicios que venden en el mercado a los usuarios, y cuya propiedad, dirección y control está a cargo del Estado Nacional.
- iii. Presupuesto de los Estados Provinciales. En función de la estructura política de la República (Estado Federal), las provincias tienen, en base a sus respectivas constituciones, total autonomía en el proceso presupuestario (formulación, aprobación y ejecución).
- iv. Presupuestos de las Municipalidades. Al igual que las provincias, las municipalidades tienen autonomía en todo el proceso presupuestario.

2.2. Distribución de la competencia tributaria.

En los Estados nacionales organizados bajo la forma federal, como es el caso de Argentina, coexisten en el mismo territorio tres niveles de Gobierno: el Federal o Nacional, el Estadual o Provincial y el Municipal o Comunal, planteándose, entonces, la cuestión de los poderes o facultades que pudieren corresponderle a cada uno de ellos, en especial, el poder tributario. En este sentido, se tienen en nuestro país los siguientes tipos de recursos:

i. Recursos Nacionales.

- en forma exclusiva y permanente: los impuestos a la importación y exportación de bienes y servicios y la renta de correos;
- en concurrencia permanente con los Estados Provinciales: las contribuciones indirectas, y, finalmente,
- por tiempo determinado: las contribuciones directas.

ii. Recursos de los Estados Provinciales

- exclusiva y permanentemente, las contribuciones directas, salvo que la defensa, seguridad común y bien general del Estado la exijan, y
- en concurrencia con la Nación en forma permanente: los impuestos indirectos.

iii. Recursos de los Municipios:

Los asignados por las constituciones provinciales o Leyes en su consecuencia dictadas, llamadas "Cartas Orgánicas".

2.3 Distribución de funciones

Las funciones ejercidas por las Provincias tienen características similares a las de la Nación ya que, al igual que esta, poseen Poder Legislativo, Poder Judicial, Fuerza de Seguridad, Administración General y Servicios Sociales y Económicos varios. El aspecto distintivo está dado porque las provincias no cuentan con Fuerzas Armadas ni atienden funciones de la política exterior del país.

En concordancia con los principios de centralización normativa y descentralización operativa que se expondrán más adelante, el Gobierno Nacional implementó, a partir de 1993, la transferencia a las provincias de los servicios de salud y educación. Dicha transferencia se sustenta en las ventajas de la descentralización y del control ciudadano en términos de la eficiencia y eficacia y en la existencia de un sistema tributario basado en impuestos nacionales coparticipables entre la Nación y las Provincias.

En este contexto el Estado Nacional queda actualmente como responsable de:

- Funciones constitucionales de legislación, defensa, seguridad, justicia, administración y relaciones exteriores.

-Políticas básicas en salud y educación.

-Regulación y control de servicios públicos privatizados concesionarios.

-Inversión Pública en servicios no privatizados y el cofinanciamiento de inversiones en áreas transferidas a las jurisdicciones provinciales (salud, vivienda y educación), para alcanzar integralidad de los servicios con operación descentralizada.

Mas aún, la transferencia de servicios a jurisdicción provincial y municipal, representó una decisión política fundada en el criterio de una activa federalización que brindara perspectivas beneficiosas al situar prestaciones sociales, tales como, educación, salud y programas asistenciales, en un nivel de proximidad a las necesidades reales de la comunidad.

2.4 Evolución del Gasto Público.

Con anterioridad a la Reforma del Estado, iniciada a fines de 1989, el gasto consolidado del sector público argentino presentaba la siguiente composición y evolución en el tiempo:

Evolución del Gasto del Sector Público Argentino en % del PBI			
Concepto	1980/83	1984/88	1989
Erogaciones totales	32.52	33.05	35.61
I. Funcionamiento del Estado	5.5	5.02	4.95
II. Gasto Social	14.57	16.4	15.33
III. Gasto en Infraestructura Económica y Servicios	7.62	7.22	6.38
IV. Deuda Pública	4.82	4.45	8.96

La profunda reestructuración del gasto público, producto de la reforma del Estado, la política de privatizaciones y la eliminación de subsidios injustificados a la actividad privada, configuró un nuevo esquema de división del trabajo entre el sector público, con sus diferentes niveles de gobierno, y del sector privado.

El siguiente cuadro presenta la estructura y evolución del gasto del sector público argentino con posterioridad a la reforma:

Evolución del Gasto del Sector Público Argentino en % del PBI				
Concepto	1991	1992	1993	1994
Erogaciones Totales	29.33	28.73	28.61	27.39
I. Funcionamiento del Estado	5.24	5.52	5.78	5.34
II. Gasto Social	17.65	17.80	18.03	18.41

III.	Gasto en Infraestructura Económica y Servicios	3.32	2.86	3.16	2.01
IV.	Deuda Pública	3.12	2.55	1.64	1.63

Como puede apreciarse la composición sectorial del gasto consolidado presenta cambios sustantivos. las erogaciones en infraestructura económica y en subsidios a la actividad privada registran una fuerte caída en tanto, por el contrario, el gasto social crece, demostrándose así que el Estado se concentra en las funciones esenciales que son las de su competencia.

Con relación a la participación en el gasto total de cada una de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, tomándolo en porcentaje del PBI (27.39) como aparecen en el cuadro anterior para el año 1994, se verifica los siguientes porcentajes:

Gasto total		27,39%
Gobierno Nacional	14,84%	
Gobiernos Provinciales y Municipales	12,55%	
Funcionamiento del Estado		5,34%
Gobierno Nacional	2,37%	
Gobiernos Provinciales y Municipales	2,97%	
Gasto Social		18,41%
Gobierno Nacional	9,94%	
Gobiernos Provinciales y Municipales	8,47%	
Gasto en Infraestructura Económica y Servicios		2,01%
Gobierno Nacional	1,11%	
Gobiernos Provinciales y Municipales	0,90%	
Deuda Pública		1,63%
Gobierno Nacional	1,42%	
Gobiernos Provinciales y Municipales		

Con relación al financiamiento de los gastos de los estados provinciales consolidados, excluido la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para 1994 su distribución fue la siguiente: sobre un total de recursos de \$ 13,343 millones, los recursos de origen provincial alcanzaron a \$ 4,515 millones, y los recursos de origen nacional a \$ 8,828 millones.

3. Situación del Sistema Presupuestario a finales de la década de los 80

En las postrimerías de la década de 1980 el sistema presupuestario en la Argentina, no escapaba a los aspectos dominantes de su economía en esa época.

Sin perjuicio del desarrollo posterior, cabe mencionar aquí alguno de los factores que deterioraban el sistema de administración presupuestaria.

- i. Sector Público deficitario y desplegando multitud de funciones impropias.
- ii. Aceleración del cuadro inflacionario que soportaba la economía de aquellos años, adquiriendo en 1989 la forma de hiperinflación con un incremento en el nivel de precios al consumidor del orden del 4.924%, cifra récord en la historia del país.
- iii. Presentación y aprobación extemporánea de los presupuestos de la Administración nacional y el desarrollo de regímenes presupuestarios especiales para las Empresas y Sociedades del Estado, desvinculados del órgano de presupuesto de la Administración Central.
- iv. La inexistencia de normas sistematizadas de crédito público y la proliferación de operaciones de endeudamiento, que afectaban su tratamiento presupuestario y en especial su renegociación.

El diagnóstico realizado en relación con la situación del Sistema Presupuestario, de las causas estructurales del estancamiento de la economía argentina y la responsabilidad específica que le cupo a las autoridades políticas y económicas, dio sustento al Gobierno Nacional a instrumentar una serie de medidas de política económica dirigidas a restituir al sector público y a los mercados de bienes y factores las funciones que les son específicas, para una eficiente asignación de los recursos y una mejor distribución de los ingresos.

Sobre todos y cada uno de estos aspectos nos extenderemos en el punto que sigue.

4. El presupuesto público en la década de los noventa

4.1 De la intervención estatal a la nueva política económica.

Los últimos cincuenta años de la economía argentina estuvieron marcados por el relevante papel jugado por el Estado en la regulación de la actividad económica.

Desde los años 30, al influjo de la depresión mundial del 29, se adoptaron medidas intervencionistas. La creación del Banco Central, de la Junta Nacional de Granos, de Carnes y otros organismos de regulación, tenían por fin la protección de las respectivas actividades económicas.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el país no fue ajeno a las políticas populistas difundidas ampliamente en América Latina. Así, se nacionalizaron las empresas existentes, fundamentalmente de capitales extranjeros, de energía eléctrica, ferrocarriles, agua potable y obras sanitarias, teléfonos, etc., creándose, al mismo tiempo, un sinnúmero de empresas estatales, especialmente para la producción de materias primas básicas, como petróleo, carbón, acero, etc., así como de sus industrias afines y complementarias.

Toda la política económica hasta mediados de la década del 70 estuvo signada por el modelo denominado “de sustitución de importaciones” el cual implicaba acciones deliberadas de regulaciones, subsidios y protecciones.

Junto a las demandas provenientes del sector productivo aparecieron las demandas sociales y se garantizaron aquellas que mejoraban el estado de bienestar de la población extendiendo con la jubilación los beneficios a los trabajadores una vez agotada su participación en el proceso productivo.

Tales demandas -muchas de ellas exacerbadas hasta el absurdo-, las ineficiencias en la gestión de las empresas estatizadas y un desafortunado manejo de las finanzas públicas, hicieron entrar en colapso al sistema económico y social basado en un Estado productor y regulador hacia comienzos de la década de los 80.

Este colapso de la economía argentina se manifestó notoriamente en una caída del producto bruto per capita y en un proceso inflacionario que alcanzó su pico máximo, hiperinflacionario, en los meses de junio-julio de 1989. Como causas de tales extremos se reconocen, principalmente, a la magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal y a la pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general.

Para revertir esta situación estructural distorsionada, el gobierno estableció como objetivos de mediano plazo, alcanzar un crecimiento económico sostenido con la generación de la mayor cantidad de empleo posible, aumentando la calidad de vida de la población, todo ello en un marco de estabilidad de precios. La nueva política económica fue iniciada en 1989 pero, a partir de marzo de 1991, la instrumentación del régimen de convertibilidad implica un profundo cambio y transformación de las estructuras económicas del país.

Diversas medidas tendientes a facilitar la operación libre de los mercados que favoreciese la producción y comercialización y, con ello, afianzar la estabilidad de los precios, fueron tomadas desde entonces. Entre ellas se destacan las orientadas a:

- i. la libertad y competencia en el mercado de bienes y servicios
- ii. la libertad en el mercado de divisas;
- iii. la libertad en el comercio exterior;
- iv. la flexibilización del mercado laboral;
- v. la desregulación global de las actividades económicas;
- vi. la programación monetaria según la ley de convertibilidad, y
- vii. el saneamiento fiscal.

Con todas ellas se apuntó a alcanzar la eliminación de instrumentos que, como las regulaciones legales, reglamentarias o administrativas, impidieron históricamente la operación libre y eficiente de los agentes económicos. Permitieron, así, liberar y movilizar las capacidades productivas contenidas por años, remover las barreras económicas que aislaban al país del resto del mundo y general la confianza necesaria en los agentes económicos, tanto nacionales como extranjeros.

De esta manera se comenzaron a remover las causales del estancamiento y la inflación, fenómenos acuciantes hasta fines de la década pasada, y a reinsertarse el país, de una manera creíble, en el intercambio comercial y en el flujo de capitales con el resto del mundo.

Donde el cambio fue notable es en el área de las finanzas públicas. no sólo se eliminó el financiamiento del déficit fiscal mediante la emisión inorgánica, sino que se impuso la obligación y la práctica del equilibrio fiscal. paralelamente, se incrementó la recaudación fiscal, se redujo y reestructuró el gasto público, se refinanciaron los pasivos del Estado y, por último, se reorganizaron los instrumentos de la administración financiera del Estado, completando con ello un conjunto de acciones tendientes a garantizar el rumbo de la consolidación de las reformas.

4.2 Los nuevos roles del Estado.

Al mismo tiempo que las medidas de política económica desarmaron el entramado de regulaciones, subsidios y privilegios que colocaban al Estado al servicio de grupos minoritarios, el propio aparato estatal se fue modificando. Específicamente, se produjeron:

- i. la transferencia al sector privado de las actividades de producción de bienes y servicios destinados a ser distribuidos vía mecanismos de mercado,
- ii. la transferencia a las provincias de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y localizados en esas jurisdicciones;
- iii. la dedicación del Estado Nacional al cumplimiento de sus funciones indelegables: salud, justicia, seguridad, defensa, relaciones exteriores, preservación del medio ambiente, promoción de la ciencia y la tecnología, defensa de la competencia, regulación de los monopolios, así como la inversión en infraestructura económica y social.

Al despojar al Estado Nacional de sus roles empresariales y reasignarle responsabilidades en la gestión, particularmente por el traspaso a las provincias de las actividades de educación, salud y vivienda, el mismo fue adquiriendo una nueva imagen así como un redimensionamiento y nuevas estructuras operativas.

En la actualidad, el sector público nacional es de tamaño más pequeño pero más fuerte en su capacidad de orientar y coordinar políticas económicas y sociales, asumiendo la responsabilidad en la producción de los bienes estrictamente públicos y en la regulación y control de los servicios públicos privatizados.

En esta redefinición de los roles del Estado, coherente con el marco de la política global, se incluyó también la coordinación de las políticas impositivas entre la Nación, las Provincias y las Municipalidades. Los agentes económicos y sociales, salvo en situaciones muy específicas, tienen hoy un referente fiscal -carga tributaria y servicios públicos ofrecidos- más homogéneo, independizado de la localización geográfica de sus actividades. De esta manera, pueden realizar el cálculo económico de sus actividades en un marco de reglas del juego claras y estables.

Paralelamente con lo anterior, se avanza en el proceso de lograr la eficiencia y transparencia en la administración financiera de los recursos, sean tributarios o del endeudamiento, buscando con ello que los agentes económicos y sociales recuperen gradualmente la confianza en la gestión pública y perciban la paulatina pero sistemática mejoría en la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la comunidad.

4.3 La necesidad de la reforma del Estado y del saneamiento y ajuste fiscal.

El nuevo programa económico que se define e instrumenta a principios de 1991, se expresa, tal como se mencionó anteriormente, en la Ley de Convertibilidad, la cual está viabilizada por dos pilares: la Reforma del Estado y el programa de saneamiento y ajuste fiscal.

La Ley de convertibilidad estableció un tipo de cambio fijo y un respaldo total de la base monetaria con las reservas del Banco Central. al desaparecer la emisión monetaria como fuente de financiamiento del gasto público, el monto de éste tuvo que ser limitado a los niveles de los ingresos públicos (tributarios, no tributarios y endeudamiento interno y externo). Esta restricción implicó la necesidad de implantar una profunda racionalización del gasto público, tendiente a alcanzar una mayor eficiencia en su asignación y su uso en el marco del nuevo rol que el Estado asume en el nuevo modelo económico.

Con la reforma del Estado se trata de disminuir el accionar del sector público en áreas en que el sector privado puede hacerlo más eficientemente. En ese sentido, se desprende de un conjunto de actividades productivas y, al mismo tiempo, fortalece su participación en áreas prioritarias para el desarrollo económico y social. concretamente, se definieron e instrumentaron un amplio plan de privatizaciones de empresas públicas, se transfirieron los servicios educativos y de salud a las provincias, se crearon mecanismos de desregulación económica y se encaró una primera etapa de la reforma administrativa del Gobierno Nacional.

Por su parte, los objetivos básicos a alcanzar con la política de saneamiento y ajuste fiscal fueron:

- i. la reimplantación de la “cultura presupuestaria”
- ii. el equilibrio en las cuentas fiscales
- iii. el incremento de la recaudación fiscal, haciendo más simple y equitativo el sistema impositivo, mejorando la administración tributaria y combatiendo la evasión
- iv. la reducción y reasignación del gasto público, con incremento de su eficacia y eficiencia, vía la privatización de las empresas públicas, la descentralización de los servicios públicos y la desburocratización de la gestión estatal
- v. la reestructuración de los pasivos del Estado, refinanciándolos en función de las posibilidades de pago
- vi. la reorganización de la administración financiera del Estado

Uno de los elementos esenciales para la viabilidad del programa económico es considerada la reforma de la administración financiera del Estado, dirigida a la transformación profunda de sus sistemas básicos: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad. Los mismos sufrieron un continuo y persistente deterioro durante el proceso inflacionario de los últimos años, tanto en su operabilidad como en su confiabilidad y oportunidad de la generación de información. Estas deficiencias fueron consideradas como un obstáculo serio para decidir la asignación eficiente y el uso eficaz de los recursos públicos. La preocupación abarcó, además, al sistema de control el que fue integralmente revisado y estructurado distinguiendo un control interno y otro externo, con eliminación de la intervención previa en los actos de gobierno.

En este sentido, un instrumento fundamental es la Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, N° 24.156, al permitir la reorganización de los sistemas presupuestarios, de tesorería, de crédito público y de contabilidad. En términos generales, la aplicación de esta norma legal sobre administración financiera integral, permitió mejorar la utilización de los recursos públicos al concebir al Estado como un administrador eficiente, esto es, un intermediario que utiliza los recursos de la comunidad transformándolos en servicios para la misma comunidad y se hace responsable del uso transparente de los mismos. Al mismo tiempo, y en consonancia con esos propósitos, la ley incorpora y dispone una amplia modificación de los procedimientos para el control interno y externo.

4.4 La reforma de la Administración Financiera. Bases conceptuales y normativas.

La reforma de la Administración Financiera es el marco normativo en el que se implantan las modificaciones al sistema presupuestario. Este es concebido como parte integrante de aquélla y, por tanto, interrelacionado en su funcionamiento con los demás sistemas que la componen.

De una forma resumida, los aspectos más relevantes de la reforma de la administración financiera, por el lado de los objetivos que se propone alcanza son:

- i. que la gestión pública se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- ii. que la administración de los recursos públicos se efectúe en un marco de absoluta transparencia;
- iii. que se genere información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los distintos niveles directivos y políticos de la administración pública;
- iv. que los sistemas de la administración financiera se interrelacionen con los de control interno y externo a fin de facilitar la eficacia de éstos y lograr una efectiva transformación de aquéllos.

Desde el punto de vista instrumental dos conceptos básicos están presentes en el sistema integrado de administración financiera y en cada uno de los

subsistemas que lo conforman. Por un lado, la interrelación entre ellos, que se toma de la teoría general de sistemas y, por otro, el criterio de la centralización normativa y de descentralización operativa.

Respecto a lo primero, la experiencia de las reformas registradas en América Latina señalan, no sólo que es imposible encarar dicho proceso atacando a cada uno de ellos en forma individual y aislada, sino también que el éxito final de la reforma depende de las características que asuma el funcionamiento de los sistemas de control. En este sentido, puede demostrarse que dentro del macro sistema que es la administración pública, no existen sistemas administrativos que funcionen en forma autónoma. por el contrario, el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de los sistemas es influido directamente por los sistemas con los que se vincula.

En virtud de ello es posible afirmar que el nivel del éxito de un proceso de reforma queda determinado por el grado de avance verificado en el sistema menos desarrollado. Para lograr una efectiva interrelación en el desarrollo y funcionamiento de los sistemas que garantice el éxito global de la reforma, es requisito esencial una definición clara y precisa de las normas y procedimientos comunes que posibiliten la operación del conjunto de los mismos sin que se afecten, por ello, los objetivos y necesidades propios de cada uno.

Con referencia al concepto de centralización normativa y descentralización operativa, la reforma se planteó la necesidad de distinguir claramente los aspectos que conforman lo primero y los elementos que integran lo segundo. En tal sentido, los sistemas administrativos, a diferencia de otros tipos de sistemas, tienen como característica básica que operan en forma horizontal, esto es, tienen presencia en todos los organismos públicos en tanto constituyen una herramienta fundamental de apoyo. Por tanto, para que funcione adecuadamente se requiere alcanzar un debido equilibrio y, a su vez, una clara delimitación entre las funciones que deben estar centralizadas y aquellas que deben estar descentralizadas.

En términos generales, la centralización normativa implica la existencia de normas, políticas y procedimientos, elaborados por los organismos rectores, que orienten la gestión de las diversas instituciones públicas. Por su parte, la descentralización operativa significa que para que sea eficaz y eficiente la administración de cada sistema debe estar a cargo de cada uno de los organismos públicos respectivos.

Los sistemas de la administración financiera gubernamental involucrados en el proceso de reforma son:

- i. Presupuesto;
- ii. Crédito Público;
- iii. Tesorería;
- iv. Contabilidad

Y, en una segunda etapa, por su estrecha relación con los sistemas anteriores, fueron incorporados los sistemas de Contrataciones y de Administración de Bienes Estatales.

4.5 El nuevo modelo presupuestario.

El marco conceptual del sistema presupuestario está contenido en la Ley 24.156. en su Título II regula el proceso presupuestario de la Administración Nacional formulación, ejecución, cierre de cuentas y evaluación de la ejecución, el régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado, las características y estructura del presupuesto consolidado del sector público y la organización del sistema presupuestario.

En una apretada síntesis, dicho modelo conceptual presenta las siguientes características:

El presupuesto, como sistema administrativo público, está conformado por un conjunto coherente de políticas, normas, metodologías y procedimientos utilizados en todas las etapas del ciclo presupuestario y por todos los organismos públicos, respetando las particularidades de cada uno de ellos. Como tal, cuenta con órganos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas, responsables de las funciones según su respectivo nivel administrativo.

Desde el punto de vista de la consideración del principio de la centralización normativa y la descentralización operativa, un sistema presupuestario estructurado involucra el logro de un adecuado equilibrio entre ambos aspectos.

Así, la política presupuestaria tiene que propender a la unidad, complementariedad y viabilidad técnico-económica y socio-política de los objetivos de las acciones que desarrolla el sector público. De ahí se deriva la necesidad de que dicha política y la correspondiente normativa, sean definidas en el más alto nivel de gobierno, dado que si tales cuestiones son resueltas en cada institución o grupos de entidades, no hay garantía de que los objetivos se adopten con la visión del sector público en su conjunto. Se desvirtuaría así una verdadera priorización de las necesidades públicas, en función de los propósitos que se desean alcanzar; corriéndose el riesgo de duplicaciones o aun multiplicaciones innecesarias de una misma función y, con ello, consecuentes desperdicios de recursos.

Desde luego, dentro de la política presupuestaria fijada en dicho nivel, las instituciones deben tener libertad de programar, ejecutar y autocontrolar su acción, pues cada una de ellas conocen los elementos de una eficiente operación.

La centralización normativa del sistema presupuestario implica, en términos concretos:

- i. definición, en los más altos niveles de gobierno, de políticas presupuestarias globales para el sector público, que enmarquen y otorguen direccionalidad y coherencia a la acción de los organismos públicos en función de los objetivos y políticas de desarrollo económico y social;
- ii. existencia de sistemas de información de la gestión financiera pública que posibiliten, al integrar y centralizar las informaciones, que los organismos públicos produzcan la evaluación del cumplimiento de la política

presupuestaria pública y la adopción de las decisiones correspondientes en el momento oportuno.;

- iii. elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes, para la realización del ciclo presupuestario en los organismos públicos que, al otorgarles coherencia formal a los instrumentos del sistema, posibiliten la formulación de políticas presupuestarias integrales del sector público, así como la evaluación de su cumplimiento. Todo ello, sin perjuicio de las adaptaciones y especificidades que deben tener dichas normas, metodologías y procedimientos, de acuerdo a las características particulares de los distintos tipos de organismos públicos.

La centralización normativa del sistema presupuestario debe estar acompañada, como se mencionó anteriormente, de una necesaria descentralización en la capacidad de gestión presupuestaria de los organismos públicos.

La descentralización de la gestión presupuestaria, entendida como la capacidad de las instituciones para programar y administrar sus presupuestos, es un requisito esencial para el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones públicas. El volumen y variedad de responsabilidades que tiene a su cargo el sector público, unido a la diversidad de instituciones que lo conforman, no hacen posible que un organismo a nivel central sea capaz de “manejar” y controlar los detalles operacionales de las instituciones públicas.

La centralización de procedimientos en el órgano rector del presupuesto transforma a este organismo técnico en coadministrador de los presupuestos institucionales, compartiendo atribuciones y, por ende, responsabilidades con las respectivas autoridades político-administrativas. A su vez, lo aparta de sus funciones esenciales de análisis y evaluación de las políticas presupuestarias, así como de preparación y ajuste de las normas, metodologías y procedimientos del sistema presupuestario. Lo anterior no obstante a que, en situaciones de crisis financiera del sector público, como las que están viviendo los países latinoamericanos, se centralicen ciertos aspectos vinculados con la política de uso del financiamiento público.

La descentralización del sistema presupuestario puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de descentralización presupuestaria está vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país, como a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los ministerios, entidades descentralizadas y empresas públicas. Básicamente, se pueden considerar tres tipos de descentralización presupuestaria: i) a nivel de los ministerio u organismos equivalentes; ii) a nivel de entes descentralizados y iii) a nivel subnacional del gobierno.

Al “deber ser” de la descentralización presupuestaria y de las formas que asume, caben hacerle algunas precisiones. En primer lugar, dicha descentralización, para que sea efectiva, debe estar estrechamente relacionada con la descentralización de otros sistemas administrativos, tales como los de recursos humanos, contratación y adquisiciones, tesorería y contabilidad. En segundo lugar, la descentralización debe estar reglamentada, de manera que queden perfectamente

establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a cada uno de los tipos de organismos en las etapas del ciclo presupuestario, así como las excepciones que sea necesario aplicarles a determinadas instituciones en términos de facultades, normas y procedimientos.

Queda decir algo sobre un aspecto relacionado con los conceptos analizados hasta aquí. Se trata de la **desconcentración** desde el punto de vista presupuestario.

El criterio de centralización normativa y descentralización operativa a nivel del sector público, debe tener su equivalencia a nivel de cada institución. Es decir, deben definirse, clara y explícitamente, cuáles facultades en materia presupuestaria deben quedar reservadas en los niveles centrales de cada institución y cuáles deben desconcentrarse en los ámbitos geográficos donde actúa la misma. En este caso, las características organizativas de cada institución deben determinar las que ha de asumir el respectivo proceso de desconcentración.

Así como para una más eficiente y eficaz gestión presupuestaria es conveniente descentralizar aspectos operativos en las instituciones, dicho objetivo se podrá lograr en la medida que, dentro de cada institución, las respectivas unidades ejecutoras asuman un papel más activo en el proceso presupuestario. Ello implica una participación directa de ellas en la formulación y administración de sus presupuestos, enmarcada dentro de la necesaria formulación y control de cumplimiento de políticas y normas por parte del correspondiente nivel central de la institución.

En una perspectiva **estructural**, el sistema presupuestario se sustenta en los siguientes elementos:

- i. Utilización de un sistema de clasificaciones de ingresos y gastos que posibilite expresar todas las transacciones económicas y financieras que realicen las instituciones públicas.
- ii. Conformación de los presupuestos de recursos de manera que expresen todas las fuentes de financiamiento.
- iii. Utilización en los presupuestos de gastos de técnicas que permitan tomar decisiones sobre la asignación y uso de los recursos reales y financieros, en función de la respectiva producción de bienes y servicios y, al mismo tiempo, expresar la información con precisión y oportunidad.

Con estas bases, el **proceso presupuestario** contempla, desde el punto de vista operacional, la asignación financiera y las metas físicas en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación, así como un tratamiento adecuado del principio de centralización normativa y descentralización operativa en esas mismas etapas del proceso.

Desde el punto de vista organizacional se contempla, a su vez, la creación de un órgano central responsable de la dirección del sistema -la Oficina Central de Presupuesto, y una red de unidades institucionales relacionadas funcionalmente con ésta, pero con responsabilidades operativas particulares.

4.6 El proceso de la reforma presupuestaria.

El ordenamiento del sistema presupuestario es el inicio del proceso de reforma de la administración financiera, comenzada en los hechos en 1991, esto es, un año antes de la sanción de la Ley N° 24.156.

A la luz de lo acontecido durante el año 1991, este año debe ser considerado, además, un punto de inflexión en la historia presupuestaria del país. El Congreso Nacional convalidó el presupuesto de 1990 que no había sido aprobado oportunamente y, en agosto, aprobó el presupuesto del año en curso. Por su parte, el Poder Ejecutivo envió en tiempo el proyecto de presupuesto para 1992, el cual fue aprobado por el congreso antes del 31 de diciembre de 1991. La última vez que un presupuesto nacional había sido presentado en término y promulgado con anticipación al respectivo ejercicio, fue en 1953. Cercano a ello se estuvo en 1964, cuando fue presentado en término pero no fue aprobado previamente a su puesta en vigencia. Esto refleja, sin necesidad de mayores comentarios, el deterioro y la casi inexistencia, hasta aquel momento, de un sistema presupuestario público en la Argentina.

La reforma del sistema presupuestario se desarrolló siguiendo un camino heterodoxo en dos aspectos substanciales. Por un lado, aprendiendo de los fracasos de otras experiencias, la instalación del nuevo sistema presupuestario no se encaró en forma aislada sino, por el contrario, estuvo, desde el inicio, interrelacionada con los otros sistemas. Esto le otorga al sistema presupuestario una característica distintiva: es un eslabón integrante de la reforma de la administración financiera.

Por otro lado, lo observado en otros procesos de implantación es que se inician con la formulación del presupuesto. En el caso argentino, en cambio, el proceso de la reforma presupuestaria se inició con la instrumentación de la programación de la ejecución del presupuesto, como un medio de “atacar” rápidamente el déficit presupuestario. Esto es, lo primero que se introdujo fueron los mecanismos que permiten programar la ejecución del presupuesto anual por subperiodos, estableciendo principios ordenadores de los gastos y pagos de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional.

Durante 1992 y con anterioridad, inclusive, a la aprobación de la ley 24.156, se comenzó a aplicar la técnica de programación, considerada como un instrumento básico para la administración de los recursos públicos en períodos cortos pero teniendo como objetivo otorgarle viabilidad a la programación anual. Al mismo tiempo, el proceso de la reforma avanzaba en la etapa de la formulación de presupuesto público, incorporando elementos innovadores en la preparación del de 1993 y orientado a facilitar su operación con un específico apoyo informático.

Varios pasos se dieron en el sentido señalado.

En primer lugar, se diseñó un manual de clasificaciones presupuestarias en base a un plan de cuentas que no sólo fuera utilizable por el sistema presupuestario sino, además por el de la Tesorería, el de Crédito Público y, lógicamente, el de Contabilidad.

En segundo lugar, se recuperó la técnica de la presupuestación por programas, poniéndola en práctica con rigor y para que perdure. Esta técnica había sido aplicada en el país, hoy podemos decir nominalmente, desde mediados de la década del sesenta. A fin de lograr el cometido propuesto, se comenzó utilizándola en un conjunto de organismos bastante diversos, como lo son. el Ministerio de Cultura y Educación, el Ministerio de Salud y Acción Social, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones y la Policía Federal. Estos organismos seleccionados fueron considerados piloto en tanto conformaban una muestra bastante representativa de la administración nacional.

En tercer lugar, se modificó la metodología del proceso de formulación del presupuesto. Hasta ese momento, consistía en orientaciones cualitativas impartidas a los organismos, sin indicaciones cuantitativas de los niveles máximos de gastos que se le asignaban. En base a estas, los mismos elaboraban sus anteproyecto de presupuesto, los cuales eran recortados, posteriormente, por el organismo central del sistema presupuestario.

Con la nueva metodología la preparación del presupuesto se realizó con una importante participación de los organismos involucrados. Si bien en el primer año de aplicación fue significativa, no se agotaron todas sus posibilidades. Consistió, básicamente, en la creación de un grupo de trabajo, integrado por la Secretaría de Hacienda, el Banco Central, la Secretaría de Seguridad Social, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Programación Económica, que elaboró las propuestas de políticas y fijó los niveles de gastos. Estos fueron analizados y discutidos a nivel de los viceministros y luego igual trámite siguió en varias reuniones del Gabinete Nacional. Una vez establecidas esas políticas presupuestarias y determinados los niveles de gastos para cada jurisdicción, fueron comunicados a los organismos respectivos originándose así un proceso descentralizado de formulación de los anteproyectos de presupuesto.

De esta forma, a diferencia de antes, no fueron la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Presupuesto y la Oficina Nacional de Presupuesto, lo que efectuaron los recortes habituales. ahora, los niveles y la estructura de los gastos fueron el producto de un consenso a nivel político con base en propuestas técnicas. Con ello se le imprimió una alta dosis de racionalidad al proceso de formulación del presupuesto y, a pesar de la poca extensión del tiempo disponible (1° de abril - 14 de setiembre), el presupuesto estuvo listo en fecha y con una forma superadora de todas las precedentes.

La Ley de Presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso Nacional para su aprobación, contiene los presupuestos de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados pero no los de las Empresas Públicas. De acuerdo con la Ley de Administración Financiera N° 24.156, estas últimas tienen un régimen presupuestario propio y la aprobación de sus presupuestos corresponde al Presidente de la República, quien puede delegar esa facultad en el Ministro de Economía.

En este sentido, el presupuesto para 1993 presentó un cambio sustancial en su cobertura, respecto a los de años anteriores. Tradicionalmente sólo formaban

parte del presupuesto los gastos de funcionamiento de las unidades responsables de la prestación de la seguridad social, pero no los montos que recaudaban y los pagos de las prestaciones que efectuasen. En esta oportunidad se incluyeron, por vez primera, el total de los ingresos y gastos de la seguridad social que, en esa fecha, era totalmente un régimen de reparto.

Más aun, también por primera vez, se incorporaron en el presupuesto las asignaciones de recursos a las provincias con destinos específicos, por ejemplo, una proporción del impuesto a los combustibles que se destina a financiar el desarrollo vial, o el impuesto a los activos que financiaba el gasto educativo en las provincias, o un porcentaje del impuesto a las ganancias que se canaliza hacia el desarrollo del conurbano bonaerense y otras zonas deprimidas del país. En suma, se incluyeron en el presupuesto de la administración nacional una serie de impuestos con asignaciones específicas que se transferían a las provincias en forma automática y que con anterioridad se obviaban.

Este presupuesto para 1993, al igual que el de 1992, fue analizado y aprobado por el Congreso Nacional durante el período de sesiones extraordinarias. Lo mismo ha ocurrido con los presupuestos de los años siguientes y ocurrirá también con el presupuesto para 1996 que se acaba de presentar.

4.6 Principio y final de la reforma del sistema presupuestario. La evaluación de la ejecución presupuestaria.

En términos conceptuales y metodológicos, la reforma del sistema presupuestario, integrado a la reforma de la administración financiera y partiendo con la programación de la ejecución en lugar de la formulación del presupuesto, ha tenido un "in crescendo" cuyos hitos más relevantes conviene señalar.

El presupuesto para 1992 no presentó cambios metodológicos substanciales, salvo unas modificaciones marginales en las clasificaciones presupuestarias y en la cuenta ahorro-inversión-financiamiento.

Para el de 1993, como se ha expuesto, se hizo una aplicación en algunos ministerios elegidos como casos piloto, en un proceso participativo y con fijación de niveles máximo de gastos por jurisdicción.

En 1994 se generaliza la aplicación de la técnica de presupuestación por programas a toda la administración nacional, avanzándose en el mejoramiento de la calidad de los datos y en la programación de la ejecución física. Ello hizo posible que la Cuenta de Inversión de ese año incluyese, por primera vez, una evaluación físico.-financiera de la ejecución presupuestaria de algunos programas seleccionados.

En el presupuesto para 1995 se avanza en la consideración de los elementos que permitirán un seguimiento y evaluación física y financiera de la ejecución presupuestaria de los programas.

Por último, en el recientemente presentado presupuesto para 1996 no sólo se afianza la aplicación de la técnica de presupuestación por programas y de seguimiento y evaluación físico-financiera sino que, por primera vez, en virtud de la

Ley N° 24.354 de creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, fue acompañado por un Plan Nacional de Inversiones Públicas, trianual, cuyo primer año coincide con la inversión real directa presupuestada para 1996.

Durante todo este desarrollo, se ha tenido siempre presente que el ciclo anual del proceso presupuestario (formulación-ejecución-evaluación) se cierra, conceptual y operativamente, con la identificación de los objetivos a alcanzar en materia de evaluación de la ejecución presupuestaria.

Este último momento del proceso presupuestario, ha sido y es considerado un elemento básico para la consolidación y perfeccionamiento de la reforma presupuestaria iniciada con el presupuesto para 1992.

Se trata de evaluar los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto, para lo cual se requiere el establecimiento de un sistema de información con indicadores de los diversos programas presupuestarios, obtenidos en coordinación con las unidades ejecutoras de los mismos.

Tal sistema de información tiene como objetivo inmediato contar con unidades de medida de la producción pública, clasificadas y codificadas convenientemente a los efectos de identificar, seleccionar y analizar las metas de producción, los recursos aplicados y los resultados obtenidos. En su fase de consolidación el sistema tendrá que disponer de una base de datos con la información referida a las unidades de medida y las metas de producción terminal de todos los programas presupuestarios. Esta información se relacionará con los niveles de ejecución de las metas respectivas, permitiendo analizar la magnitud de los desvíos y sus causas.

Al dar por concluida la reforma, el sistema tendrá que estar en condiciones de ofrecer todos los datos necesarios para un examen analítico de las actividades físico-financieras de los organismos de la administración pública. Este deberá expresar la existencia de centro de medición de costos, rendimientos y productividad que, a su vez, generarán información para la toma de decisiones sobre los gastos futuros y sus fuentes de financiamiento de cada uno de los programas presupuestarios. Así, al final del ciclo del proceso presupuestario se convierte en el principio de un nuevo proceso.

En esta perspectiva, la responsabilidad de concebir los planes de acción, de fijar las metas de producción y de estimar los recursos físicos y la correspondiente asignación de fondos financieros para la ejecución de las actividades y proyectos de los programas presupuestarios, radicará totalmente en las unidades encargadas de ejecutarlos. Con ello se pretende instalar en la administración pública la cultura de la responsabilidad por la obtención de objetivos con eficacia y eficiencia, superándose los esquemas de gestión basados en el cumplimiento de los aspectos formales del proceso.

Mientras tanto, la Secretaría de Hacienda, a través de la Subsecretaría de Presupuesto y de la Oficina Nacional de Presupuesto, tendrá la conducción global del diseño de las políticas presupuestarias y de la ejecución del presupuesto. Al efecto empleará los procedimientos de programación de la ejecución y de modificaciones presupuestarias, instrumentos de suma utilidad para cautelar el

equilibrio fiscal y la coherencia de la gestión presupuestaria con los indicadores macroeconómicos, tanto fiscales como monetarios y financieros.

5 El nuevo sistema presupuestario y la política fiscal.

La reimplantación de la cultura presupuestaria es considerada por nosotros como uno de los logros más relevantes en materia de finanzas públicas. Como lo hemos expresado, el presupuesto público como instrumento de la política económica había prácticamente desaparecido, al punto tal que en 1990 no existió presupuesto de la administración nacional. Esta falta no se notaba. Y es que en un país que había vivido intensos procesos inflacionarios en los últimos 20 años, alcanzando niveles hiperinflacionarios hacia fines de la década de los ochenta, ese instrumento básico de la gestión estatal carecía de sentido práctico y podía no existir sin ninguna repercusión.

Disponer, después de muchos años, del presupuesto de la administración nacional, significa que el Estado está en condiciones de asignar con mayor racionalidad los recursos que dispondrá, podrá ejercer un mejor control de su ejecución a lo largo del año y, al mismo tiempo, le brinda la posibilidad de transparentar la gestión de las finanzas estatales. Sin presupuesto no existe ninguna posibilidad de asignación racional, ni de control ni de transparencia.

La nueva política económica tiene en el equilibrio presupuestario uno de sus ejes principales. Más aún, la obtención de presupuestos equilibrados es requisito impuesto por la Ley de Administración Financiera. La tendencia hacia el equilibrio presupuestario observable desde 1992 (véase Cuadro 1), proviene de la acción de dos efectos confluyentes. Por un lado, las mejoras alcanzadas en la política y en la administración tributarias y, por otro, en el avance en la reestructuración y control del gasto público. Precisamente, lo que permite asegurar el saneamiento estructural de las finanzas públicas y alcanzar el equilibrio presupuestario, es la política de reestructuración del gasto público que se apoya en el proceso de reforma del Estado.

Por este proceso el gasto público es ahora totalmente conocido y puede ser controlado, a diferencia de antaño cuando, por diversas razones, el gasto público, pese a los datos existentes era, en rigor, de magnitud desconocida y el ajuste del mismo se traducían en una contención artificial que explotaba después con consecuencias indeseables. Las series de gasto público son por ello engañosas, al no reflejar lo que efectivamente sucedía en la administración estatal.

Como puede observarse en el Cuadro 2, el gasto público del Estado nacional ha aumentado al ritmo de crecimiento del producto bruto interno (PBI), manteniéndose la presión tributaria en el orden del 17-18%, pese a crecer la recaudación y, consiguientemente, el gasto en casi 6.000 millones de pesos. Para algunos, un gasto público de 54.000 millones de pesos (el gasto público en el presupuesto de la administración nacional es de algo más de 42.000 al no considerar la coparticipación provincial) es exagerado, para otros, en cambio, es adecuado pero debería reasignarse con énfasis en tal o cual sector. El enfrentamiento que ocurre entre su magnitud global y su estructura sectorial, pone

de manifiesto que no se puede modificar (disminuir) lo primero sin conocer y analizar previamente sus elementos componentes.

Sostenemos que, desde el punto de vista agregado, el nivel del gasto público puede ser tan alto como la presión tributaria que admita la actividad económica del país. Esto significa que cuando por requerimiento de la política económica y disposición legal, el presupuesto de la administración nacional tiene que estar equilibrado, el nivel del gasto público anual en términos del PBI tiene que ser igual a la presión tributaria. En otras palabras, es el nivel de la actividad económica el que indica hasta dónde puede llegar el gasto público global sin que se alteren las condiciones y los estímulos necesarios para que existan inversiones y no se estanque la producción nacional. Desde esta perspectiva, el gasto puede modificarse alterando la presión tributaria pero, desde el punto de vista sectorial los cambios se complican al tener que redistribuir un monto dado entre las distintas demandas sociales y entre las diversas regiones del país.

Estamos convencidos que el nivel del gasto público actualmente existente en el país está en concordancia con las posibilidades de financiamiento genuino que le brinda la actividad económica. Ello no significa que no se hagan esfuerzos enormes por mantenerlo en esos niveles y aumentar su eficiencia. Lo primero no es sencillo y lo segundo es parte indisoluble de la reforma del sistema presupuestario.

Del Cuadro 2 surge claramente el margen de maniobra que tiene la administración nacional en la gestión del gasto público. Así, el 30% del total de la recaudación se orienta hacia los tesoros provinciales, ya sea como coparticipación tributaria (el grueso de esa cifra, algo así como 11,000 millones en 1995) o de asignaciones presupuestarias específicas (vialidad, vivienda, transferencias varias, etc.). Alrededor del 37.38% se canaliza hacia el sistema de seguridad social (jubilaciones y pensiones, pasividades militares, PAMI, etc.). Cerca de un 7% se destina al pago de los intereses de la deuda pública. En suma, sólo aproximadamente un cuarto del total de la recaudación corresponde a la administración nacional propiamente dicha (justicia, universidades, servicio exterior, fuerzas armadas, ciencia y técnica, salud y asistencia social, etc.). Surge de aquí que alrededor de un 70% del gasto público (asignaciones a las provincias y al sistema de seguridad social) tiene un alto grado de rigidez al estar fijado por leyes. Igual carácter reviste el porcentual destinado al pago de los intereses de la deuda pública y las exigencias del superávit fiscal. O sea que es sobre el 25% restante donde deben recaer los análisis restrictivos y operaciones de ajuste.

Por su parte, la búsqueda de la eficiencia del gasto público, seriamente entendida, debe empezar por dónde comenzamos: la reforma de la administración financiera y, con ella, del sistema presupuestario. La existencia de sistemas de información financiera integrados, mecanismos de control interno y externo, presupuestación por programas, programación de la ejecución presupuestaria en términos físicos y financieros y metodologías para su seguimiento y la evaluación, nos ubican en la senda correcta para alcanzar un gasto efectivo y eficiente, en un proceso de permanente aprendizaje y perfeccionamiento de la gestión del gasto público.