

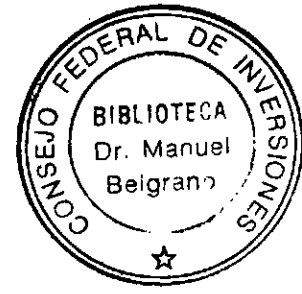
0/N. 200
L 19

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DEL CHUBUT

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PUBLICAS DE LA
PROVINCIA DE CHUBUT
1991-1998

- INFORME FINAL -



libonati

Autores: Lic. Oscar **LIBONATI**
Lic. Mario **SALINARDI**
Lic. Carlos **RIVAS**

Buenos Aires, 11 de agosto de 1999.


Lic.
Edmundo Szterenlich
CFI

Me dirijo a Ud. a efectos de remitirle el informe final correspondiente al contrato de obra Expte. 3871/1 a mi cargo, que asimismo incorpora las versiones finales de los contratos de obra 3871 y 3871/2 a cargo de los licenciados M. Salinardi y C. Rivas, respectivamente.

Los trabajos realizados al ser considerados en su integralidad, dan cumplimiento a las tareas previstas en las mencionados contratos y permiten evaluar la situación de las finanzas públicas de la Provincia del Chubut y su probable evolución hasta el año 2002 así como extraer recomendaciones orientadas a mejorar la solvencia fiscal del estado provincial.

Asimismo le informo que se ha remitido la versión final a las autoridades provinciales.

Saludo a Ud. atentamente,



Oscar Libonatti
Economista

INDICE

CAPITULO I. EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT.	1
CAPITULO II. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT	27
CAPITULO III. DESENVOLVIMIENTO PROBABLE DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS PROVINCIALES EN EL PERIODO 1999-2002.....	42
CAPITULO IV. ESTRATEGIAS FACTIBLES DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA PROVINCIAL.	70
CAPITULO V. RECUPERACION DE LA SOLVENCIA FISCAL: SISTEMA POLITICO E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS, SU INFLUENCIA SOBRE EL DESEMPEÑO FISCAL. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT Y EL AFIANZAMIENTO DE LA DISCIPLINA FISCAL	94

CAPITULO I. EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT.

I. PANORAMA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS PROVINCIALES.

El proceso expansivo iniciado en 1991 permitió a los gobiernos provinciales beneficiarse del incremento de las transferencias nacionales, el muy favorable comportamiento de la recaudación propia y de la regularización de situaciones pendientes con el gobierno nacional. Esta situación no fue compensada por la profundización del proceso de transferencias de servicios, la afectación de recursos coparticipados para el financiamiento de gasto del gobierno nacional y de diversas modificaciones tributarias.

Los gobiernos provinciales reaccionaron a este flujo de recursos que situaron al conjunto de recursos de fuente nacional (coparticipación, regalías y aportes) en un récord absoluto, incrementando de manera significativa sus gastos y en particular el gasto corriente. El nivel de gasto total de 1998 superaba en un 51% al de 1992 y más que duplicaba al correspondiente a 1991. Esta expansión del gasto fue más que proporcional al incremento de los recursos agudizando el déficit recurrente que padecía - y que en muchos casos venía de la década del 80-. De esta manera la necesidad de financiamiento llegó a los 3000 millones en 1995 la que fue financiada regularmente contrayendo mayor deuda en condiciones por lo general poco favorables y con garantía de coparticipación o en algunos pocos casos con las transferencias extraordinarias recibidas por el proceso de consolidación de deudas.

La crisis de financiamiento de 1995 puso de manifiesto la debilidad de la posición fiscal de los gobiernos provinciales, los que en la mayor parte de los casos se vieron obligados a concurrir en apoyo de sus bancos provinciales afectados por la reducción de sus depósitos y la baja calidad de su cartera crediticio. Esto impulsó inevitables procesos de reordenamiento de sus cuentas y en muchos casos a la privatización de sus bancos.

El año 1996 marca el quiebre en la tendencia de recurrentes déficits fiscales. El gasto consolidado de los gobiernos provinciales incluido la Ciudad de Buenos Aires que había llegado a los 29.500 millones en 1994 y 1995 retrocede a poco más de 28.000 millones y el déficit global medido luego del pico de 1995 se redujo a menos de 900 millones en 1996. Sin embargo el déficit ha cobrado nuevo impulso durante 1998. (ver cuadro 1) ¹.

Esta breve mejora en las cuentas públicas fue resultado de varios elementos:

1. severos programas de ajuste en el caso de algunas provincias básicamente en el gasto en personal, que o bien han reducido el empleo (Salta el caso más notable) o bien han operado sobre los salarios (Córdoba, Río Negro, Neuquén);
2. la transferencia al gobierno nacional de los sistemas provisionales provinciales, la que ya se ha concretado en 12 casos (no obstante lo cual las transferencias para este objeto se mantienen estabilizadas);

¹ La exposición de la información sigue la forma tradicional que elaboraba el Ministerio de Economía de la Nación y que recientemente ha sustituido por una modalidad más completa y actualizada teniendo en cuenta la evolución normativa del período. Se ha creído conveniente seguir con esta forma de exposición para observar la evolución en una serie más larga, ya que la nueva información sólo cubre el período 1996-98.

CUADRO N° 1
EJECUCION PRESUPUESTARIA -CONSOLIDADO DE PROVINCIAS
Serie Años 1991/1998
 - en millones de pesos convertibles-

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I - Recursos Corrientes	13,478.93	20,412.86	23,092.94	24,938.74	24,129.25	25,020.80	28,605.31	29,633.83
Jurisdicción Provincial	5,408.33	8,561.37	10,347.81	11,573.14	10,970.43	11,052.10	12,463.04	13,002.41
Tributarios	4,678.26	7,364.38	8,783.90	9,663.30	9,135.84	9,447.70	10,775.74	11,466.41
No Tributarios	730.07	1,196.99	1,563.90	1,909.85	1,834.59	1,604.40	1,687.30	1,536.00
Jurisdicción Nacional	8,070.60	11,851.49	12,745.14	13,365.60	13,158.82	13,968.70	16,142.27	16,631.42
Coparticipación Federal	6,870.53	10,038.17	10,250.14	10,566.93	10,400.84	10,760.60	11,505.12	12,179.01
Coparticipación Neta	6,870.53	8,469.55	8,293.74	9,014.81	8,249.05	9,029.70	10,219.32	11,098.64
Afectada a Transf. de Servicios	0.00	1,163.79	1,295.72	1,317.99	1,317.99	1,318.00	1,076.00	1,076.00
Cláusula de Garantía (Ley 24.130)	0.00	404.83	660.68	234.13	833.81	412.90	209.80	4.37
Regalías	460.39	540.30	546.97	578.33	644.85	691.90	774.31	650.91
de Hidrocarburos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	668.30	767.01	594.7
de Recursos Hídricos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	23.60	69.91	56.21
Fondo de Desequilibrios	174.60	14.45	1.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Régimen Ley 22.916 y mod.	28.80	3.96	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Fondo Educativo	248.70	261.59	151.13	123.50	49.66	23.20	13.16	9.9
Fondo de Innovación Tecnológica	12.83	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Sistema de Seguridad Social	52.60	117.79	196.10	185.07	162.72	189.30	137.38	185.06
Organ. De Vialidad (o Copart. Vial)	61.26	226.31	266.94	300.66	255.68	351.00	359.46	325.7
Obras Infraest. (y Dto. 2733 inc. c)	77.28	107.50	132.81	154.61	101.30	143.60	142.96	133.04
Otros	83.61	541.43	1,199.94	1,456.49	1,543.77	1,809.10	3,209.89	3,147.8
II - Erogaciones Corrientes	14,058.43	20,000.18	23,918.95	25,642.32	25,754.92	24,806.40	27,493.56	29,094.28
Personal	8,431.05	11,971.47	14,158.74	15,043.52	15,206.12	14,741.20	15,581.47	16,659.09
Bienes y Servicios no personales	1,721.69	2,375.17	2,815.78	3,139.94	3,176.73	2,668.70	3,489.32	3,514.05
Intereses de la Deuda	266.49	353.45	471.06	594.22	721.49	856.50	1,050.81	1,217.57
Transferencias	3,639.20	5,300.09	6,473.37	6,864.63	6,650.58	6,540.00	7,371.96	7,703.57
a Municipios	1,804.99	2,425.84	3,013.08	3,074.94	2,891.98	2,781.30	3,288.41	3,379.38
a Empresas Pcas. Pciales.	103.46	147.94	114.16	125.20	131.17	96.10	154.37	152.99
a Org. Seg. Social	744.71	1,016.16	1,062.43	917.65	941.34	818.40	633.56	627.02
a Docentes Privados	356.47	591.97	772.26	963.81	1,056.82	1,019.40	926.79	946.45
Otras Transferencias	629.56	1,118.18	1,511.44	1,783.02	1,629.25	1,824.80	2,368.83	2,597.73
III - Recursos de Capital	85.20	129.77	269.15	299.74	309.10	242.50	357.45	302.57
IV - Aportes	1,294.86	1,393.81	1,705.34	1,923.42	1,984.89	2,177.00	2,343.74	2,479.71
Aportes no Reintegrables	356.36	608.78	841.13	986.44	1,209.61	1,196.30	1,443.24	1,525.58
A.T.N.	111.91	221.52	359.03	461.53	580.07	545.20	1,236.46	684.75
F.E.D.E.I.	14.57	72.79	100.97	83.15	81.34	101.60	115.38	115.56
F.D.R.	101.30	23.55	89.86	36.79	59.66	44.10	17.60	17.03
Otros	128.59	290.93	291.26	404.99	488.53	505.40	73.80	708.24
Aportes Reintegrables	938.50	785.04	864.21	936.98	775.26	980.70	900.50	954.13
F.O.N.A.VI.	805.29	729.38	828.20	927.53	770.89	988.40	900.50	950.13
Anticipo de Impuestos	112.71	0.00	0.35	0.00	(0.00)	(10.00)	0.00	0
Otros	20.51	55.66	35.69	9.45	4.37	2.30	0.00	4
V - Erogaciones de Capital	2,189.00	2,399.75	3,345.74	112.83	4,251.22	3,479.80	4,911.71	4,850.62
Inversión Real	2,038.46	2,102.42	2,688.14	108.38	2,991.34	2,837.30	3,780.36	3,795.53
Bienes de Capital	64.41	126.56	204.54	2.65	222.27	149.40	415.91	428.15
Trabajos Públicos	1,974.05	1,975.86	2,483.61	105.74	2,769.07	2,687.90	3,364.45	3,367.38
Bienes Preexistentes	8.82	45.75	25.28	4.14	33.13	55.70	39.99	67.55
Inversión Financiera	141.73	251.56	632.31	0.30	1,226.75	586.80	1,091.36	987.54
VI - Total Recursos y Aportes (I+III+IV)	14,858.99	21,936.44	25,067.43	27,161.90	26,423.24	27,440.30	31,306.50	32,416.11
VII - Total de Erogaciones (II+V)	16,247.44	22,399.93	27,264.68	25,755.14	30,006.14	28,286.20	32,405.27	33,944.90
VIII - Necesidad de Financiamiento (VII-VI)	1,388.44	463.49	2,197.25	(1,406.76)	3,582.90	845.90	1,098.77	1,528.79
IX - Variación de Activos	1,498.67	134.08	2,181.54	1,382.12	1,815.07	371.90	296.91	202.84
Variación de Caja y Bancos	9.80	104.59	437.51	1,109.89	620.27	412.30	0.00	0.00
Variación de Inversión Financiera	0.00	0.00	2,277.53	349.33	590.76	473.40	1,402.29	570.06
Variación de Otros Activos Financieros	1,488.87	29.48	(533.49)	(77.10)	604.04	(513.80)	(1,105.38)	-367.22
X - Variación de Pasivos	(110.24)	329.40	15.72	1,075.26	1,767.88	472.80	883.76	1,326.21
Deuda Pública	(110.24)	329.40	15.72	1,075.26	1,767.88	472.80	883.76	1,326.21
Obtención (Uso del Crédito)	484.07	868.71	1,034.27	2,225.81	3,436.76	3,509.00	3,926.86	2,722.68
Amortización de la Deuda	(594.29)	(539.30)	(1,018.54)	(1,150.54)	(1,668.89)	(3,036.20)	(3,202.56)	-2,107.87
Otros Pasivos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	159.46	711.4

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

3. la privatización de empresas y bancos provinciales que ha permitido allegar fondos frescos y eliminar los esfuerzos de capitalización de dichas entidades Saqueadas por haber concurrido en auxilio del estado que licuó su patrimonio, por laxas políticas crediticias y el efecto tequila;
4. la recuperación de la actividad económica que ha devuelto dinamismo a los recursos provinciales.

El gasto en personal que fue el mayor responsable del crecimiento del gasto público provincial, muestra una reducción en 1996 que se mantuvo en 1997 pero nuevamente se incrementa en 1998. Dos años de políticas de ajuste de los gobiernos provinciales que permitieron proyectar un gasto global que se acercó a los niveles alcanzados en 1993 pero el registrado en 1998 es un nuevo récord histórico. La política de empleo público ha actuado probablemente compensando la debilidad del sector privado, pero ha afectado la calidad del empleo público y por lo tanto ha provocado un efecto depresor sobre la demanda privada a través de la política de remuneraciones - que en algunos casos se ha complementado con políticas de subsidios de desempleo difíciles de sostener en el tiempo-. A este respecto, en un reciente trabajo ² se ha encontrado una relación positiva entre las provincias beneficiadas por el régimen de coparticipación federal (en la metodología de los autores, todas las provincias con la excepción de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza) y el empleo público: es decir que cuando una provincia obtiene un aumento en el monto de los recursos coparticipados aumenta fundamentalmente el empleo público y también aunque en menor medida, las remuneraciones; el trabajo no ha encontrado que ello redunde sin embargo en una mejora en la tasa de desempleo.

² *Efectos de Medidas de Política Económica sobre el Empleo Regional*, Carlos Lamarche y Guido Porto, Cuadernos de Economía N° 26, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1997.

En este aspecto es necesario profundizar en la elaboración de políticas de recursos humanos más allá de una perspectiva meramente fiscal o de un pretendido subsidio al desempleo cuyos efectos son complejos y no siempre se comprenden adecuadamente.

El gasto en bienes y servicios del conjunto de administraciones provinciales - que incluye algunas partidas destinadas a la remuneración del personal- supera los 3.500 millones de pesos. Aquí se menciona que las provincias tienen un costo de 0,21 pesos en bienes y servicios no personales por cada peso erogado en concepto de remuneraciones contra 0,33 de la Administración Nacional, 0,42 de los organismos descentralizados y 0,46 del Sistema de Seguridad Social del gobierno nacional. Si bien este indicador está incidido por el nivel de empleo de los distintos niveles de gobierno también revela la calidad del empleo público, donde muchos gobiernos provinciales no están en condiciones de proveer los insumos adecuados, los límites de una rebaja permanente de estas partidas y también llaman la atención sobre algún esfuerzo adicional que debe emprender el gobierno nacional.

Un componente central en la mejora de la posición de provincias es la transferencia de los sistemas provisionales al gobierno nacional. Según el Presupuesto del año 1998, el Gobierno Nacional deberá asumir un déficit por efecto de esta transferencia que se ubica en los 1100 millones; aunque en montos reducidos, las provincias que no han transferido sus sistemas aparecen efectuando aportes a sus sistemas de seguridad social o eventualmente cuando ellos existen, a algún sistema municipal - lo que no necesariamente representan la medida del déficit de sus sistemas- por mas de 800 millones en 1995 que se ha reducido a 640 en 1998.

La necesidad de mayor superávit primario responde a las mayores obligaciones de deuda pública. Las erogaciones originadas por la atención de la deuda por intereses y amortización siguen creciendo ininterrumpidamente en los últimos años - en 1998 los mismos ascendieron al 4,1% de los recursos corrientes mientras que en 1991 eran del 2 % como resultado de los problemas de financiamiento que han llevado el stock de deuda de las provincias a más de 18.000 millones.

Pero aquí el mayor problema es la composición de la deuda fuertemente concentrada en obligaciones de corto plazo. Salvo el año 1996, en el resto del período los gobiernos provinciales no pueden proceder a efectuar cancelaciones netas de deuda.

Las transferencias a municipios durante 1998 superan en un 37 % las realizadas en 1997. Esto es resultado de la recuperación de la recaudación tributaria de la que dependen los sistemas de coparticipación de impuestos a municipios pero también de la política de aportes del gobierno nacional durante ese año.

Se posee escasa información sobre el comportamiento fiscal de los municipios aún cuando diversos indicadores hacen suponer la réplica de los problemas observados en las administraciones provinciales. Además de los significativos recursos que han recibido de parte de gobiernos provinciales – y en algunos hasta del propio gobierno nacional-, varios indicios apuntan a mostrar una verdadera voracidad de estas unidades de gobierno pero no a través de la siempre recomendable imposición sobre la propiedad inmobiliaria, sino recurriendo a tributos que recaen sobre la actividad productiva (la tasa de seguridad e higiene). Es paradójico observar como mientras en otros países se habla sobre los problemas que plantea la descentralización tributaria por la eventualidad de políticas cuyo propósito es atraer la localización de actividades

económicas - un fenómeno también presente en Chubut - en el resto del país se observa lo opuesto. Es evidente que así como se ha prestado atención a los problemas que plantea la estructura tributaria provincial, también será necesario incorporar el papel de los municipios, sus fuentes de financiamiento y como se ha señalado en otros trabajos, un papel más preponderante en sus responsabilidades en materia de gasto.

Finalmente la inversión pública durante 1998 se ha ubicado en los 3.795 millones, un menor nivel que el observado durante el año anterior. El crecimiento de la inversión pública a lo largo del período 1991-98 ha sido menor al del gasto corriente y es muy posible que resulte insuficiente para mantener la infraestructura en adecuadas condiciones y revertir el deterioro del stock de capital del sector. La inversión está financiada casi exclusivamente con transferencias desde el gobierno nacional, a la que se han agregado en los últimos años las relacionadas con el programa educativo.

Aquí además de la necesidad de recomponer la capacidad de generar ahorro corriente de las administraciones provinciales para el financiamiento de la infraestructura, se hace necesario fortalecer la gestión del gasto de inversión, en donde tiene que asumir un papel central el gobierno nacional. La Ley de Inversión Pública pareció el inicio de ese camino cuando estableció la conformación de un banco de proyectos de inversión evaluados con técnicas estándares lo que debería repetirse en los gobiernos provinciales pero ello aparece desmentido por algunos proyectos que recurrentemente aparecen a ser financiados por los Presupuesto del Gobierno Nacional que no siempre disponen de respaldo técnico.

La recuperación de las finanzas provinciales debería permitir retomar los esfuerzos para la mejora de la estructura tributario y de reforma del estado. En relación a la primera debe observarse con preocupación la dispersión de alícuotas en el impuesto sobre los ingresos que presiona sobre la aplicación de ciertos instrumentos como el Convenio Multilateral que no tienen resueltos todas las cuestiones para clarificar la distribución de base imponible entre la jurisdicciones que es su propósito, y la superposición de sistemas retención y percepción que están produciendo un verdadero caos fiscal mientras que no se pone el énfasis necesario en el impuesto inmobiliario que es sobre donde debe avanzar la imposición local. En cuanto a la segunda, de difícil instrumentación - de la que también poco ha hecho el gobierno nacional- resulta cada vez más necesaria para asegurar un nivel y eficacia del gasto público compatible con la necesidades que plantea el proceso de integración a los mercados mundiales.

II. LAS CUENTAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE CHUBUT.

Resulta conveniente repasar algunos elementos o requisitos para vertebrar una programación financiera del sector público especialmente relevantes en una provincia rica en recursos naturales poco diversificados:

1. La necesaria relación entre deuda pública y déficit fiscal, que establece un primer criterio de sostenibilidad y que es que la relación deuda pública - producto del sector público se estabilice y no se vuelva explosiva. El resultado depende de la relación entre el crecimiento nominal de la economía y la tasa de interés, del stock de deuda inicial y el comportamiento del superávit primario -interpretando por tal la diferencia entre ingresos corrientes y los gastos corrientes-.

2. Un segundo elemento a tener en cuenta sobre todo en Latinoamérica, es que el desequilibrio tiene que tener relación con una fracción de la inversión neta que se realiza. En este aspecto cabe recordar que, en general la contabilidad pública sólo refleja flujos y en consecuencia , el ahorro corriente que se registra se encuentra sobrestimado porque no se realiza ninguna deducción por amortizaciones. En consecuencia, si se incurriera en déficit para financiar gasto corriente -o en otros términos consumo- se está agregando un componente que puede volverse explosivo y que resulta tanto más delicado cuanto más frágiles son los mercados de capitales.

3. Un tercer elemento surge cuando se analiza el caso de jurisdicciones con alta intensidad de recursos naturales. Un jurisdicción con esta base productiva comete un error que puede identificarse como de "contabilidad creativa" si interpreta el balance presupuestario en la forma tradicional. propio de una base económica más diversificada. Es que la extracción de recursos naturales está vaciando la base patrimonial del estado que es su base tributaria de largo plazo, por lo que se requiere que el presupuesto observe un mayor ahorro corriente que en otras jurisdicciones y a nivel agregado un gran superávit, si la menor base económica futura no es recuperada por inversión física rentable.

Esta falsa lectura que conduce a pensar en el equilibrio cuando en realidad se está ante una situación desequilibrada surge al considerar equivalente o asimilable al promedio de otras jurisdicciones la base de recursos de la economía local. En consecuencia, leer las cuentas públicas sin corregir por estos aspectos puede dar lugar a una falsa sensación de viabilidad.

En el sentido indicado nos apresuramos a destacar que si bien la relación deuda del sector pública – producto aún no es elevada, viene creciendo sostenidamente en los últimos años. Además la

provincia no ha generado ahorro corriente en el período 1991-98: el desahorro ha llegado a los 434 millones pero supera los 1000 millones si se descuenta de los recursos corrientes los ingresos de ciertos conceptos que son ingresos de capital tales como la coparticipación vial, las transferencias para obras de infraestructura, las regalías, etc..

Resulta difícil determinar el comportamiento de la inversión neta aunque la inversión bruta muestra un importante repunte a partir de 1993. Es posible asimismo que este salto de la inversión bruta esté muy concentrado sectorialmente —a lo que contribuye además la política de transferencias de capital—.

El comportamiento de los recursos no ha permitido reducir la dependencia del presupuesto de regalías y lo que se observa puntualmente en 1998 debe verse más que como resultado de una disminución de su importancia, de sufrir sus efectos.

El cuadro 2 muestra una serie de ejecución presupuestaria comenzando en 1991. Se ha creído conveniente agregar información del mismo carácter perteneciente a cuatro provincias —Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén— con las que Chubut comparte no sólo el mismo ámbito geográfico de la Patagonia pero que también como en el caso de las que nos ocupa, se caracterizan por la abundancia de ciertos recursos naturales y el hecho de haber recibido en el período una importante transferencia de recursos desde el gobierno nacional ³.

³ *Una importante aclaración. La forma de exposición es la que hasta recientemente seguía el Ministerio de Economía de la Nación, que resulta la única disponible si se desea hacer una comparación desde 1991. La información mostrada no computa los recursos extraordinarios recibidos en concepto de regalías salvo cuando ellos son utilizados para financiar el déficit en la forma de una disminución de la inversión financiera.*

Como ya se anticipara la provincia no ha generado en el período ahorro corriente. El déficit primario ha llegado al 15 % de los recursos corrientes y al 35 % si se descuenta el efecto de ciertos conceptos que deben clasificarse propiamente como recursos de capital . Ese mismo concepto llega al 10,1 % en el caso de las cuatro provincias y nuevamente al 37 % en el segundo caso. No existe pues, un comportamiento substancialmente distinto entre ambos grupos si se toma un concepto más amplio y comprehensivo de superávit primario.

El déficit definido como necesidad de financiamiento llega en el período al 22 % de los recursos totales en el caso de Chubut pero a 9,9 % en el caso de las cuatro provincias. Se trata de una diferencia apreciable que muestra la mayor responsabilidad del gasto de capital en el déficit global de la provincia del Chubut. Esa relación se mantiene en 1998.

Veamos a continuación el comportamiento de los componentes de la ejecución presupuestaria:

CUADRO N° 2
EJECUCION PRESUPUESTARIA - PROVINCIA DE CHUBUT
 Serie Años 1991/1997
 en millones de pesos convertibles

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I - Recursos Corrientes	225.78	324.30	351.15	361.22	375.14	383.70	444.39	422.75
Jurisdicción Provincial	52.24	61.35	69.16	78.83	78.93	80.40	91.79	98.85
Tributarios	38.17	45.84	49.28	52.21	52.70	56.80	62.13	64.77
No Tributarios	14.07	15.51	19.88	26.62	26.23	23.60	29.66	34.08
Jurisdicción Nacional	173.54	262.95	281.99	282.39	296.21	303.30	352.60	323.90
Coparticipación Federal	106.35	161.68	162.27	167.50	165.66	170.20	181.22	194.06
Coparticipación Neta	106.35	132.50	128.26	139.04	126.92	139.30	158.37	170.09
Afectada a Transf. de Servicios	0.00	22.50	24.44	24.20	24.20	24.20	21.30	23.97
Cláusula de Garantía (Ley 24.130)	0.00	6.68	9.56	4.25	14.54	6.70	1.55	0
Regalías	55.33	60.31	66.86	60.19	78.53	72.20	90.47	44.54
de Hidrocarburos						72.20	76.54	42.5
de Recursos Hidricos						0.00	13.93	2.04
Fondo de Desequilibrios	1.47	0.12	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Régimen Ley 22.916 y mod.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Fondo Educativo	4.48	5.74	3.17	2.59	1.04	0.50	0.30	0.05
Fondo de Innovación Tecnológica	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Sistema de Seguridad Social	0.71	0.92	1.76	1.82	1.74	2.40	2.04	0
Organ. De Vialidad (o Copart. Vial)	1.50	5.81	6.68	7.68	6.51	9.20	9.42	8.91
Obras Infraest. (y Dto. 2733 inc. c)	2.29	1.79	2.09	2.36	2.01	2.80	2.72	2.52
Otros	1.08	26.56	39.13	40.24	40.72	46.00	66.43	73.82
II - Erogaciones Corrientes	249.44	360.12	438.13	443.42	456.32	418.40	449.55	507.53
Personal	159.25	246.33	284.51	279.84	291.07	278.30	289.68	308.07
Bienes y Servicios no personales	30.57	31.98	31.83	52.20	58.40	45.10	56.97	66.91
Intereses de la Deuda	1.48	10.55	20.36	6.06	15.93	14.00	19.87	58.91
Transferencias	58.15	71.26	101.44	105.32	90.91	81.00	83.03	73.64
a Municipios	23.50	26.68	51.03	45.66	37.33	24.90	41.23	41.4
a Empresas Pcas. Pciales.	4.09	4.24	6.14	5.27	9.58	5.50	7.22	0.89
a Org. Seg. Social	0.71	0.92	15.23	12.78	3.31	3.80	3.93	0
a Docentes Privados	0.00	5.01	4.60	6.33	5.81	4.00	5.53	5.47
Otras Transferencias	29.85	34.41	24.43	35.28	34.88	42.80	25.12	25.88
III - Recursos de Capital	5.29	5.40	0.00	4.91	5.43	9.80	5.91	6.51
IV - Aportes	32.65	47.87	49.95	63.03	99.32	70.30	72.60	98.56
Aportes no Reintegrables	4.67	10.64	19.97	33.33	74.81	38.50	43.71	70.13
A.T.N.	0.71	5.24	6.50	8.78	30.48	4.60	23.92	34.7
F.E.D.E.I.	0.91	4.48	6.18	4.38	3.87	4.90	5.36	5.81
F.D.R.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Otros	3.05	0.92	7.28	20.17	40.46	29.00	14.43	29.62
Aportes Reintegrables	27.98	37.23	29.98	29.71	24.51	31.80	28.89	28.43
FO.NA.VI.	25.98	27.71	29.98	29.71	24.51	31.80	28.89	28.43
Anticipo de Impuestos	(2.58)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Otros	4.58	9.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
V - Erogaciones de Capital	48.25	53.68	99.32	172.68	106.02	130.80	178.91	138.85
Inversión Real	47.91	53.63	99.32	89.02	102.06	98.00	113.66	118.78
Bienes de Capital	0.32	1.27	1.80	3.82	11.35	2.60	6.51	9.23
Trabajos Públicos	47.59	52.36	97.51	85.20	90.71	95.40	107.15	109.55
Bienes Preexistentes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Inversión Financiera	0.34	0.05	0.00	83.66	3.96	32.80	65.25	20.07
VI - Total Recursos y Aportes (I+III+IV)	263.72	377.57	401.10	429.16	479.89	463.80	522.90	527.82
VII - Total de Erogaciones (II+V)	297.69	413.80	537.45	616.10	562.34	549.20	628.46	646.38
VIII - Necesidad de Financiamiento (VII-VI)	33.97	36.23	136.35	186.94	82.45	85.40	105.56	118.56
IX - Variación de Activos	58.42	32.55	116.39	143.61	97.47	34.80	74.27	8.36
Variación de Caja y Bancos	0.00	0.00	0.00	0.00	11.03	0.00	0.00	-7.59
Variación de Inversión Financiera	0.00	0.00	58.60	136.52	44.84	0.00	30.40	5
Variación de Otros Activos Financieros	58.42	32.55	57.79	7.09	41.60	34.80	43.87	10.95
X - Variación de Pasivos	(24.45)	3.68	19.96	43.33	(15.02)	50.40	29.33	110.20
Deuda Pública	(24.45)	3.68	19.96	43.33	(15.02)	50.40	29.33	110.20
Obtención (Uso del Crédito)	10.00	19.28	56.66	83.02	45.86	97.40	39.62	81
Amortización de la Deuda	(34.45)	(15.59)	(36.70)	(39.69)	(60.88)	(47.00)	(23.40)	-22.8
Otros Pasivos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	13.11	52

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

CUADRO N° 3
EJECUCION PRESUPUESTARIA - PROVINCIAS PATAGONICAS
Serie Años 1991/1998
en millones de pesos convertibles

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I - Recursos Corrientes	1,035.86	1,527.24	1,678.68	1,802.03	1,812.53	1,865.70	2,191.91	2,105.09
Jurisdicción Provincial	247.38	426.74	485.55	568.41	526.57	495.40	557.39	625.48
Tributarios	167.01	280.69	321.68	344.61	343.73	330.70	375.00	421.08
No Tributarios	80.37	146.05	163.87	223.80	182.85	164.70	182.39	204.40
Jurisdicción Nacional	788.48	1,100.50	1,193.13	1,233.63	1,285.95	1,370.30	1,634.52	1,479.61
Coparticipación Federal	436.21	616.52	622.00	642.86	635.79	653.60	710.74	678.78
Coparticipación Neta	436.21	546.39	525.89	570.52	520.49	571.70	650.24	636.92
Afectada a Transf. de Servicios	0.00	41.40	53.40	52.50	52.50	52.50	41.50	41.50
Cláusula de Garantía (Ley 24.130)	0.00	28.73	42.71	19.84	62.80	29.40	19.00	0.36
Regalías	311.09	381.82	378.42	390.92	461.95	494.80	595.09	463.26
de Hidrocarburos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	494.80	567.68	441.81
de Recursos Hídricos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	27.41	21.45
Fondo de Desequilibrios	5.42	0.45	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Régimen Ley 22.916 y mod.	1.44	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fondo Educativo	17.95	22.25	12.27	10.03	4.03	1.90	1.13	0.65
Fondo de Innovación Tecnológica	1.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sistema de Seguridad Social	1.23	2.85	5.68	5.89	5.63	5.40	5.54	5.46
Organ. de Vialidad (o Copart. Vial)	5.09	20.89	24.61	28.28	23.95	34.70	33.43	30.41
Obras Infraest. (y Dto. 2733 inc. c)	4.60	6.62	8.33	9.84	8.30	11.40	11.27	11.28
Otros	4.01	48.90	141.78	145.81	146.30	168.50	277.32	289.77
II - Erogaciones Corrientes	1,083.47	1,499.86	1,923.73	1,997.70	2,284.09	2,030.40	2,220.58	2,400.68
Personal	706.39	959.24	1,212.57	1,304.39	1,395.87	1,277.10	1,276.54	1,371.80
Bienes y Servicios no personales	104.08	138.83	174.12	195.04	210.71	164.60	239.15	247.63
Intereses de la Deuda	18.67	23.30	70.81	33.15	53.13	66.50	77.66	94.16
Transferencias	254.33	378.49	466.22	465.12	624.39	522.20	627.23	687.09
a Municipios	182.01	254.60	296.28	246.92	333.47	258.40	315.87	332.59
a Empresas Pcas. Pciales.	20.19	19.04	10.66	4.72	24.74	21.00	57.09	66.14
a Org. Seg. Social	8.85	11.22	20.12	30.19	83.19	66.40	60.90	67.60
a Docentes Privados	11.35	17.14	28.46	30.62	37.23	29.90	37.00	38.38
Otras Transferencias	31.93	76.47	110.70	152.68	145.76	146.50	156.37	182.38
III - Recursos de Capital	29.25	31.15	27.75	27.32	81.60	32.60	51.90	43.35
IV - Aportes	201.23	197.82	207.62	349.90	386.46	349.00	348.85	402.58
Aportes no Reintegrables	26.71	82.16	86.19	211.30	272.27	206.00	217.58	264.17
A.T.N.	9.13	35.79	37.63	133.28	159.22	114.80	149.20	182.47
F.E.D.E.I.	2.34	13.01	19.38	16.34	14.48	19.70	20.02	21.75
F.D.R.	0.00	0.00	3.97	1.08	2.19	-3.40	1.17	0.41
Otros	15.25	33.37	25.22	60.61	96.39	68.10	47.19	59.54
Aportes Reintegrables	174.52	115.65	121.43	138.60	114.19	143.00	131.27	138.41
FO.NA.VI.	137.56	112.97	121.33	137.30	113.55	143.00	131.27	138.41
Anticipo de Impuestos	32.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	4.94	2.68	0.10	1.30	0.64	0.00	0.00	0.00
V - Erogaciones de Capital	291.46	293.43	390.78	445.29	415.67	353.90	393.82	413.28
Inversión Real	290.05	292.37	390.77	444.37	415.00	353.90	389.77	409.86
Bienes de Capital	4.48	8.72	29.15	25.10	13.26	10.90	12.04	12.97
Trabajos Públicos	285.57	283.65	361.62	419.27	401.74	343.00	377.73	396.89
Bienes Preexistentes	1.42	1.06	0.00	0.92	0.67	0.00	4.05	3.42
Inversión Financiera	10.22	13.58	145.07	18.77	189.12	46.80	73.72	37.29
VI - Total Recursos y Aportes (I+III+IV)	1,266.34	1,756.21	1,914.05	2,179.26	2,280.59	2,247.30	2,592.66	2,551.02
VII - Total de Erogaciones (II+V)	1,374.93	1,793.29	2,314.51	2,442.99	2,699.76	2,384.30	2,614.40	2,813.96
VIII - Necesidad de Financiamiento (VII-VI)	108.59	37.08	400.45	263.73	419.18	137.00	21.74	262.94
IX - Variación de Activos	62.89	55.34	731.45	281.45	432.84	105.20	31.49	(30.91)
Variación de Caja y Bancos	1.23	25.38	119.36	383.61	164.45	25.60	(35.77)	(89.79)
Variación de Inversión Financiera	0.00	0.00	1,068.40	(4.80)	8.41	2.10	112.27	47.84
Variación de Otros Activos Financieros	61.66	29.96	(456.31)	(97.37)	259.98	77.50	(45.01)	11.04
X - Variación de Pasivos	55.60	(4.68)	(185.93)	85.51	175.45	78.40	99.45	290.43
Deuda Pública	55.60	(4.68)	(185.93)	85.51	175.45	78.40	99.45	290.43
Obtención (Uso del Crédito)	109.56	77.90	114.43	150.80	362.88	204.90	301.37	373.47
Amortización de la Deuda	(53.96)	(82.58)	(300.36)	(65.29)	(187.43)	(126.50)	(201.92)	(165.06)
Otros Pasivos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	82.02

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

1. Los recursos corrientes llegan en 1998 a los 422 millones, un 87 % por encima de los registrados en 1991.

Interesa destacar el menor dinamismo de los recursos tributarios provinciales cuyo crecimiento es del 69 % frente a los recursos de coparticipación –fundamentalmente basados en un impuesto a las transacciones como el IVA- y a los recursos no tributarios –cuyo comportamiento se explica por las tenencias accionarias del gobierno provincial que hizo posible la regularización de acreencias con el gobierno nacional-.

Pero la diferencia más notable se registra respecto al comportamiento de los recursos tributarios de otras provincias: allí se observa que la evolución de la recaudación entre 1991 y 1998 más que duplica la de la provincia tanto en el caso del consolidado como el correspondiente a las cuatro provincias. Ese comportamiento diferencial también se verifica en los resultados de los últimos años. Un trabajo reciente ⁴ ha elaborado un indicador sobre capacidad tributaria y esfuerzo tributario de cada jurisdicción: si bien la elaboración no ha tomado que la provincia tiene descentralizado el impuesto sobre los ingresos brutos de contribuyentes locales, el esfuerzo tributario en el impuesto de sellos es un 67 % del que indica el indicador obtenido de capacidad tributaria (y con la salvedad antes indicada, del 37 % en el caso del impuesto sobre los ingresos brutos).

El producido de las regalías en Chubut en 1998 es un 20 % inferior a 1991 y la mitad del observado en 1997 mientras que en las cuatro provincias es un 50 % superior a la primera

⁴ *Estudio sobre Finanzas Provinciales y el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, Alberto Porto y otros, Cuadernos de Economía n° 15, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996.*

referencia y la caída respecto a 1997 está muy amortiguada. Aquí hay que tener en cuenta tres elementos: a) el estancamiento en la producción de hidrocarburos en la provincia mientras que otras se consolidan como nuevas líderes; b) la concentración de la producción en un bien comercializado como petróleo mientras que fundamentalmente Neuquén, cuenta con una importante producción de gas cuyos precios se fijan en el mercado interno; c) la menor calidad del petróleo de la provincia que sufre siempre las mayores quitas respecto a la referencia internacional del WTI. En consecuencia, hay una situación de cierta marginalidad de la producción de la provincia, cuya valuación es volátil y a expensas de un mercado internacional que se encuentra en una típica situación de sobreoferta.

Esta inestabilidad de un importante componente de los recursos provinciales – y que también afecta la base económica de los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos – pone de relieve una implicancia demasiado obvia: la imprudencia de tomar decisiones de gasto corriente de escasa flexibilidad o de consecuencias difíciles de revertir, en razón de un elemento inestable como las regalías. Esto acentúa la conveniencia de correlacionar los recursos de regalías –además por la propia naturaleza económica de esta fuente de ingreso, derivada de un recurso agotable – al gasto de capital, de mayor flexibilidad que el gasto corriente.

El tercer elemento a observar es la importancia de los recursos provenientes del gobierno nacional como consecuencia del comportamiento antes apuntado para los recursos propios ⁵: un 23 % del total de recursos corrientes sin contar aportes o un 33 % si se incluye como tales a las regalías. Este es un elemento que introduce una preocupación adicional en la medida que muchos

⁵ *Debe observarse que la última clasificación que efectúa el gobierno nacional sobre la ejecución presupuestaria ubica como recurso propio a las regalías, hecho que se compadece con la evolución normativa.*

de los recursos transferidos desde el gobierno nacional tienen efectación específica dispuesta por leyes especiales y/o convenios. Esto condiciona su asignación ya que no se le puede dar un destino diferente al legalmente establecido. Se trata de un elemento especialmente a ser tenido en cuenta cuando se analiza la situación del Tesoro que por su posición, es el ente que debe absorber pasivos del sector público.

2. El gasto total en Chubut en 1998 ascendió a 646 millones, un 78 % del cual corresponde a gasto corriente (y un 69 % si se excluyera a los intereses).

Esto represente un gasto en términos per capita de aproximadamente 1710 pesos, casi un 70 % por encima del correspondiente al conjunto de provincias (que se ubica ligeramente por encima de los 1000 pesos) pero muy por debajo del correspondiente a las cuatro provincias que llega a los 2350 pesos por habitante.

Un trabajo de la Universidad de la Plata ya citado ⁶ desarrolló una metodología para evaluar la eficiencia relativa en el gasto a partir de estimaciones sobre el gasto que “debiera” realizar una jurisdicción en base a los determinantes del gasto público. El cuadro n° 4 muestra los resultados del trabajo para Chubut y las cuatro provincias: en todos los casos el gasto ejecutado es mayor al que surge de la estimación del mismo, algo que también sucede con el resto de las provincias (lo que no se muestra en el cuadro) con la salvedad fundamentalmente del caso de la Provincia de Buenos Aires donde los resultados se invierten.

⁶ *Estudio sobre la Finanzas Provinciales y el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, Porto y otros, 1996.*

Debe señalarse que en el trabajo también se emplean otras metodologías para la determinación del gasto estándar que llegan a resultados substancialmente similares en el caso de estas provincias: una diferencia apreciable, en donde el gasto efectivamente realizado está siempre por encima del teórico que resulta de las estimaciones.

Cuadro n ° 4
Indicador de eficiencia relativa del gasto. 1993
En pesos per capita

	Chubut	Neuquen	Río Negro	Santa Cruz	T. del Fuego
Seguridad					
I. Estándar	74,09	63,06	76,32	96,63	60,53
II. Ejecutado	125	148,51	120,3	229,41	170,73
(I/II)-1	-40,7	-57,5	36,6	-57,9	64,5
Educación					
I. Estándar	186,08	192,24	183,56	163,24	150,27
II. Ejecutado	337,77	559,41	304,51	588,24	682,93
(I/II)-1	-44,9	-65,6	-39,7	-72,2	-78
Bienestar Social					
I. Estándar	127,72	122,09	115,65	170,57	275,66
II. Ejecutado	172,87	180,69	161,65	252,94	597,56
(I/II)-1	-26,1	-32,4	-28,5	-32,6	-53,9
Salud					
I. Estándar	162,19	144,7	159,21	179,02	133,88
II. Ejecutado	167,55	299,5	201,13	311,76	451,22
(I/II)-1	-3,2	-51,7	-20,8	-42,6	-70,3
Adm. General					
I. Estándar	238,66	208,57	226,62	287,46	191,6
II. Ejecutado	353,72	542,08	449,25	664,71	1164,15
(I/II)-1	-32,5	-61,5	-49,6	-56,8	-83,1
Total					
I. Estándar	1119,68	978,48	1063,16	1348,61	898,9
II. Ejecutado	1348,4	2757,43	1620,3	2529,41	3451,22
(I/II)-1	-17	-64,5	-34,4	-46,7	-74

Fuente: Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación, 1996.

3. El gasto corriente llega a los 507 millones en 1998, un 103 % más que el registro de 1991. Es un comportamiento substancialmente similar al del conjunto provincias (106 % de incremento) y algo inferior al del resto de las provincias patagónicas. Salvo el año 1996, en los años restantes el gasto corriente se coloca por encima del año precedente: así, el de 1998 es un 12,9 % superior al registro de 1997.

El principal componente del gasto corriente es el gasto en personal y representa el 60 % del gasto corriente y el 47 % del gasto total. El gasto en personal de Chubut se ha movido de una manera idéntica al del resto de las provincias patagónicas (el nivel correspondiente a 1998 supera en algo más del 93 % a 1991 y en 7 % al de 1997) pero menor al del conjunto de provincias (que registran en 1998 un incremento del 133 % respecto a 1991 y de 11 % con relación a 1997). Salvo los años 1994 y 1996, el período muestran una elevación sistemática de la partida.

El nivel de empleo público en la provincia en términos de población es inferior al de las provincias patagónicas pero superior al registro correspondiente al conjunto de provincias. En Chubut existen 50 empleos públicos por cada 1000 habitantes muy superior al indicador medio para el conjunto de provincias de 33 por cada 1000, con lo cual la provincia debe definirse como una de alto empleo público, pero debe advertirse que en las provincias patagónicas el mismo índice trepa a 64 por mil habitantes (55 en Río Negro, 68 en Neuquén, 66 en Tierra del Fuego y 80 en Santa Cruz) ⁷. Si se toma el gasto salarial del cuadro 3 y esta última información, el nivel de remuneraciones promedio en el empleo público en la provincia del Chubut resulta inferior en un 28 % a la del conjunto del país y en un 10 % a la correspondiente al resto de las provincias patagónicas que se informa en el cuadro 3, aproximadamente.

El gasto en bienes y servicios llegó a 67 millones de pesos durante 1998, un 119 % más que durante 1991 -las cuatro provincias registran un crecimiento ligeramente por encima del de Chubut-. Luego de la caída de 1996, el crecimiento anual de la partida es significativo. La Provincia gasta 21 centavos por cada peso erogado en personal un nivel similar al del conjunto de jurisdicciones pero superior al de sus vecinas (que gastan 18 centavos por cada peso en personal).

El gasto en intereses ha crecido sostenidamente desde 1991 donde apenas superaba al 1,5 millones habiendo llegado en 1998 a un gasto contable de 58,9 millones ⁸. El crecimiento ha sido notable en los últimos tres años y las erogaciones por este concepto llegan a más de 13 % de los ingresos corrientes o mas del 7 % si se tiene en cuenta lo indicado en la nota anterior: cualquiera de estas magnitudes resulta substancialmente más elevada que la correspondiente al resto de las provincias patagónicas o al conjunto del país (en donde la relación intereses/ingresos corrientes se ubica en el 4 %).

El tema es objeto de tratamiento en otro trabajo pero debe advertirse el significativo crecimiento de la deuda financiera para la que se cuenta con datos desde 1995, año en que la misma superaba los 140 millones. A fines de 1998 el monto de esa deuda superaba los 340 millones. Ello explica la creciente absorción de recursos para atender las erogaciones de intereses y desde luego de amortización del capital.

⁷ Datos de la Secretaría de Asistencia Técnica para Reforma Económica Provincial, Diciembre de 1995.

La deuda de la provincia se completa al 31/12/1998 con la correspondiente al sector no financiero por un monto de 44 millones de deuda consolidada, fundamentalmente por los títulos BOGART-CECADI, de deuda contingente por otros 30 millones y de deuda flotante sobre la que se carece de información.

Un total que seguramente supera los 450 millones. Frente a ello la provincia actualmente cuenta con acreencias (YPF, empresas eléctricas) por un valor cercano a los 300 millones de pesos.

Las transferencias en la provincia muestran un comportamiento substancialmente diferente al observado en el resto del país y en las otras cuatro provincias patagónicas. El monto correspondiente a 1998 resulta un 26 % superior al de 1991, con sus mayores registros en los años 1993-94; este concepto en el conjunto de provincias alcanza un nuevo récord en 1998 luego de la corrección hacia abajo de 1995 en tanto que en las otras cuatro provincias patagónicas se observa un recorrido similar con una suave corrección en 1996.

Bajo esta categoría se engloban transferencias para municipios (coparticipación y aportes), seguridad social, empresas y otros organismos públicos no consolidados presupuestariamente, docentes privados y otras no clasificadas específicamente (como el subsidio a cooperativas eléctricas de generación térmica y a consumidores de gas en el caso de esta provincia).

Salvo el caso de los municipios en el resto existe en la provincia una notable estabilidad a lo largo del período como no ocurre en los casos de referencia. Las transferencias a municipios

⁸ Según se ha indicado, durante 1998 se han registrado intereses devengados de jercicios anteriores por un monto de 27 millones.

llegan en 1998 a 110 pesos por habitante, un nivel similar al del conjunto de provincias (con similar responsabilidad en general en materia de gasto aunque algunos municipios del resto del país gestionan hospitales públicos) pero en Chubut los municipios recaudan directamente para sí los impuestos automotor, inmobiliario urbano e ingresos brutos en el caso de contribuyentes locales; si se incluyera en la comparación únicamente el caso de este último gravamen, la transferencia a municipios en el caso de Chubut (computando la explícita como la implícita por la cesión de la potestad tributaria en ese impuesto) es un 80 % superior a la del conjunto de provincias.

Debe observarse que las transferencias per capita a municipios de las otras cuatro provincias patagónicas llegan en 1998 a los 277 pesos ⁹ pero ninguna de ellas ha transferido facultad tributaria en ingresos brutos -aunque mayormente sí en los otros casos-: con transferencias de esta magnitud a municipios sin una paralela transferencia de mayores responsabilidades en materia de gasto, se incentiva el subaprovechamiento de la base imponible. Esto último ha sido detectado en Chubut.

4. La partida de aportes se compone de algunos de naturaleza automática como FONAVI, FEDEI y en cierto modo el subsidio para consumidores de gas pero también de otros de naturaleza discrecional como los aportes del Tesoro. Desde este punto de vista permiten apreciar la “habilidad o posibilidades” del gobierno provincial para acceder a tales recursos aunque aquí también se incluyen recursos girados a municipios.

⁹ *Las provincias patagónicas incrementan transferencias a seguridad social mas de seis veces, a docentes privados casi dos veces y media, a empresas públicas tres veces y otras transferencias seis veces.*

La provincia ha recibido en 1998 por aportes del Tesoro un 8,2 % de sus recursos corrientes un nivel prácticamente similar al del resto de provincias patagónicas pero muy superior al del conjunto de provincias del orden del 2 %. Si se descuenta lo transferido a municipios, la provincia recibió durante 1998 un 6 % de recursos corrientes en calidad de aportes. Pero tal aporte a Chubut ha sido concedido puntualmente en algunos años (1995, 1997 y 1998) mientras que en el caso de las otras cuatro provincias es más regular.

Del mismo modo, no parece que las transferencias del FONAVI respecto a las otras cuatro provincias patagónicas se corresponda con la distribución de población en viviendas “deficientes”.

5. La importancia de los gastos de capital en la provincia está explicada por la efectivización de acreencias con la Nación en 1992-93 por un importe global de 430 millones.

Las erogaciones de capital se ubicaron en 1998 en casi 140 millones, un 21 % de las erogaciones totales. Las fluctuaciones del período deben adjudicarse enteramente a la inversión financiera destinadas a capitalizar el Banco del Chubut y adquirir tenencias accionarias (YPF, empresas eléctricas) aún cuando los datos del Ministerio de Economía de la Nación no incorporan la totalidad de la información en relación a este último concepto.

La inversión real se ubica en promedio en los 100 millones de pesos a partir de 1993, momento a partir del cual se realizan las obras del Puerto de Comodoro Rivadavia, el gasoducto cordillerano y el acueducto del Lago Muster (donde la provincia aporta 30 de los 100 millones de pesos que insume la obra) entre otras. En el período 1993-98 la inversión real es el 26 % de los recursos

corrientes, substancialmente más elevada que la inversión que realiza el conjunto de provincias del 12 %, pero este guarismo se reduce a menos del 10 % se si descuentan los aportes al Fondo de Conurbano; el indicador de Chubut resulta incluso superior al de las otras provincias patagónicas que llega al 21 %.

Esto sólo ha incrementado la necesidad de financiamiento y ha sido posible únicamente a partir de los recursos extraordinarios recibidos en el período desde la Nación que llevaron a contraer deuda para financiar el proceso de inversión. Está claro que la inversión pública debe ser financiada con endeudamiento de manera tal que ciertas ideas para limitar el acceso al crédito por parte de las provincias son desde este punto de vista, erróneas por cuanto de lo contrario las generaciones presentes estarían obligadas a cargar con todo el peso de la inversión . Es evidente que las provincias deben poder recurrir al endeudamiento si disponen de proyectos socialmente rentables ; pero de cualquier manera hacia adelante para mantener un nivel razonable de inversión y afrontar el mantenimiento de la infraestructura, el único camino abierto teniendo en cuenta la relación activos/pasivos del gobierno provincial, es la recomposición del ahorro corriente.

6. Finalmente lo que se denomina operaciones por debajo de la línea. Nuevamente la información del Ministerio de Economía no ha computado el ingreso de las acreencias en 1993. De todos modos se observa el amplio uso del crédito y la disminución de los activos financieros para afrontar los pagos del capital y el déficit de las operaciones del gobierno.

III. CONCLUSIONES.

1. Un jurisdicción con alta intensidad de recursos naturales comete un error de "contabilidad creativa" si interpreta el balance presupuestario en la forma tradicional. propio de una base diversificada puesto que la extracción de recursos naturales está vaciando la base patrimonial del estado, es decir su base tributaria de largo plazo. Por ello se requiere que el presupuesto observe un mayor ahorro corriente que otras jurisdicciones y a nivel agregado un gran superávit, si la menor base económica futura no es recuperada por inversión física rentable.

En consecuencia las cuentas públicas al ser interpretadas, deben tomar en cuenta estos aspectos para evitar a una falsa sensación de viabilidad.

2. En el sentido anterior se observa que la provincia no ha generado ahorro corriente en el período 1991-98: el desahorro ha llegado a los 434 millones pero supera los 1000 millones si se descuenta de los recursos corrientes los ingresos de ciertos conceptos que son ingresos de capital tales como la coparticipación vial, las transferencias para obras de infraestructura, las regalías, etc..

3. La evolución de la recaudación tributaria entre 1991 y 1998 de provincias de referencia más que duplican la de Chubut. Indicadores de esfuerzo tributario relativo también abonan la hipótesis de un subaprovechamiento de la base tributaria disponible. Existe un margen para una mejora en este sentido.

4. La situación de la provincia como productora de hidrocarburos refleja una situación de cierta marginalidad. La valuación de la producción hidrocarburífera de la provincia es volátil y a expensas de un mercado internacional que se encuentra en una típica situación de sobreoferta. Esta inestabilidad de un importante componente de los recursos provinciales trae a luz la imprudencia de tomar decisiones de gasto corriente de escasa flexibilidad o de consecuencias difíciles de revertir, en razón de un elemento inestable como las regalías. Esto acentúa la conveniencia de correlacionar los recursos de regalías al gasto de capital, de mayor flexibilidad que el gasto corriente.

5. El mayor gasto de inversión ha incrementado la necesidad de financiamiento y ha sido posible únicamente a partir de los recursos extraordinarios recibidos en el periodo desde la Nación. Se trata de una importante cuestión hacia el futuro en una economía con base en recursos naturales.

A este respecto hacia adelante agotados aquellos recursos, para mantener un nivel razonable de inversión y afrontar el mantenimiento de la infraestructura que requerirá la adecuada movilización de importantes recursos como el turismo y la pesca, el único camino abierto teniendo en cuenta la relación activos/pasivos del gobierno provincial, es la recomposición del ahorro corriente. Pero además la provincia deberá recurrir al endeudamiento si dispone de proyectos socialmente rentables. Los eventuales recursos derivados de la venta de las actuales tenencias accionarias deben orientarse exclusivamente a mejorar el perfil.

CAPITULO II. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT

1 - ANTECEDENTES

La Provincia del Chubut ha instrumentado en los últimos años algunas reformas al Sistema de Administración Financiera vigente, sancionados a través de normas del Poder Ejecutivo, ya que la reforma global diseñada por Ley del Congreso Provincial no ha tenido hasta la actualidad tratamiento parlamentario.

En lo que se refiere al sistema soporte del accionar de las áreas, la Provincia cuenta con la utilización del sistema SIPAF (Sistema de Administración Financiera), que ha sido cedido gratuitamente por la Secretaría de Hacienda de la Nación y que entró en funcionamiento en el último trimestre de 1997. En el marco de este programa instrumentado desde la Nación, la Provincia es usuaria de dicho sistema junto con La Rioja y Catamarca.

La implementación del SIPAF implicó la desactivación de los sistemas en uso anteriormente que fueron totalmente reemplazados. Las modificaciones a la funcionalidad del mismo y los ajustes a la programación informática se están realizando en la Nación a partir de los requerimientos que realizan las tres provincias. Existe un atraso considerable entre las modificaciones solicitadas y la asistencia recibida. El 31 de diciembre de 1999 se desactivará el proyecto SIPAF que está actualmente financiado por un préstamo BID al Ministerio de Economía de la Nación y a los efectos de poder continuar con la implantación de la herramienta y terminar los desarrollos en marcha, Chubut contará desde ese momento con los programas fuente, siendo a partir de ese

momento, responsable del mantenimiento y actualización del producto.

2 – CARACTERISTICAS GENERALES DEL SISTEMA

SIPAF es un sistema informático que integra las operaciones de las áreas de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería. Dispone de una herramienta para el sistema local a nivel de cada uno de los servicios administrativos financieros que conforman el Presupuesto Provincial y un sistema concentrador a nivel central. La comunicación de los sistemas es en línea.

Tecnológicamente ha sido desarrollado en ambiente UNIX, con la utilización del sistema operativo DOS. Permite exportar/importar datos a planillas de cálculo.

Si bien se va a realizar un análisis de la aplicación informática en forma particular para cada módulo que lo integra, una evaluación general del sistema permite inferir, que aparte del incuestionable valor que tiene para una Provincia contar con un único sistema de información, el SIPAF tiene algunos problemas generales que la Provincia debe tener en cuenta:

- La tecnología informática de su desarrollo no se utiliza hace más de una década para nuevos desarrollos debido a que ha sido superada por herramientas mucho más eficientes y económicas.
- La herramienta en la actualidad está en estado de prueba, no pudiéndose utilizar gran parte de ella todavía por errores de los datos producidos o complicaciones en su diseño. En algunos

casos la información que se brinda hoy es significativamente menor a la proporcionada con los sistemas anteriores.

- La performance del sistema en su faz actual es excesivamente lenta para proporcionar información que no puede esperar. Existen procesos de actualización de las bases de datos que obligan a suspender los registros de todos los usuarios conectados por todo el tiempo que requiera dicha actualización.
- Existe un desconocimiento general de la información contenida en el sistema de información, lo que no permite explotar y optimizar los datos contenidos en la misma

3 – CARACTERISTICAS PARTICULARES DE LA APLICACIÓN

Sistema de Presupuesto

El sistema general de presupuesto cuenta con los módulos de formulación presupuestaria, modificaciones de presupuesto y programación de la ejecución.

Formulación-SIPAF Central

Procesa la información necesaria para la elaboración del Presupuesto Provincial a través de un proceso que se inicia con la información procedente de los servicios administrativos financieros provinciales y culmina con la obtención de listados y consultas por diferentes variables presupuestarias y los distintos clasificadores de recursos y gastos.

Recibe la información de anteproyectos de presupuesto de gastos y recursos enviados por los organismos ejecutores y generados por el subsistema correspondiente al SIPAF Local.

El subsistema envía a cada servicio administrativo financiero, vía electrónica a través del subsistema de comunicación provincial el presupuesto aprobado en su mayor grado de detalle.

Modificaciones presupuestarias-SIPAF Central

Procesa las solicitudes de modificaciones presupuestarias en el presupuesto Provincial que presenten los organismos provinciales durante el ejercicio presupuestario.

Ingresa y valida la información de modificaciones provenientes de los organismos de la misma forma que lo expresado para la formulación presupuestaria. Efectúa el seguimiento de las solicitudes de modificaciones hasta su rechazo o aprobación. Permite obtener informes de las modificaciones en trámite y las ya realizadas por distintos agrupamientos.

Programación de la Ejecución-SIPAF Central

Procesa la información correspondiente a los requerimientos de cuota de compromiso y devengado recibidas de los servicios administrativo-financieros. Del proceso de programación de la ejecución surgen las cuotas otorgadas de compromiso y devengado. Las cuotas definidas son enviadas a los SIPAF Locales. El subsistema dispone de un conjunto de consultas interactivas y listados sobre el estado de la Programación de la Ejecución en trámite y lo programado para

períodos anteriores.

Sistema Local- Formulación, Modificaciones Presupuestarias, Programación de la Ejecución

El subsistema disponible en los Servicios Administrativos Financieros permite generar la información para la formulación de presupuesto, genera las solicitudes de modificaciones de presupuesto y permite el ingreso de requerimientos de cuotas de compromiso y devengado correspondiente a cada organismo, así como las reprogramaciones de cuotas que pudieran surgir. Los sistemas disponen de consultas interactivas y listados sobre el estado de los trámites informados al SIPAF Central.

Ejecución presupuestaria – Contabilidad General

Ejecución presupuestaria – SIPAF Central

Consta de dos módulos, recursos y gastos, utilizando los formularios utilizados en el modelo conceptual de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Tiene como principal objetivo el registro y control de los gastos que se realicen durante el ejercicio presupuestario por los Servicios Administrativos Financieros de los Ministerios y los Organismos Descentralizados Provinciales. Por medio de este subsistema de gastos se registran los:

- Compromisos diarios efectuados por los SAF
- Mandados a pagar de los compromisos registrados

- Fondos rotatorios (creaciones, ampliaciones, anulaciones, reposiciones, rendiciones)
- Regularizaciones presupuestarias y modificaciones de registros anteriores.

Con respecto a las operaciones del módulo de recursos de la misma manera y mediante comunicación electrónica los servicios informan la ejecución de los mismos en forma diaria.

Contabilidad General

Introduce a la Provincia en la técnica de la Contabilidad General de partida doble. Genera en forma automática asientos con efecto presupuestario registrados por el subsistema anterior, mediante la utilización de una matriz de conversión para la asignación de cuentas contables sobre la base de los distintos elementos que conforman las imputaciones presupuestarias.

Con toda la información registrada en los asientos se obtienen las salidas contables habituales de la Contabilidad General.

Sistema de Tesorería

Recaudaciones - Pagos

Este subsistema capta y procesa las órdenes de pago ingresadas en el módulo de ejecución presupuestaria. Seleccionadas las mismas, se ordena el pago correspondiente y se registra el momento del pagado presupuestario y el asiento en el libro bancos. Otra funcionalidad del sistema está asociada a la administración de los fondos rotatorios.

Registra presupuestariamente la recaudación del Tesoro Provincial y las Tesorerías Periféricas.

4 - DIAGNOSTICO

Sistema de Presupuesto

El órgano rector del sistema (Dirección de Gestión Presupuestaria) fue el propulsor de la mencionada herramienta, y se encuentra conforme con la disposición de la misma, aunque ha demandado algunas modificaciones siempre relacionadas con las salidas de información adicionales. Hay que tener en cuenta que el área no contaba con soporte informatizado para la elaboración del Presupuesto Provincial, razón por la cual el cambio en la oportunidad de contar con información es muy importante.

Un análisis más pormenorizado de la mejora operada, permite inferir que la herramienta disponible constituye un *consolidador* de la información que producen los organismos, pero a nivel local la herramienta no ofrece ayudas para programar las acciones, traducir las mismas en insumos y servicios a contratar en función del tiempo y el espacio, así como programar la estacionalidad de las operaciones que surjan a partir de las adquisiciones programadas y en marcha. En este sentido la aplicación ha sido diseñada para mejorar la transmisión y para ser efectiva en la comunicación y *no constituye un soporte de la gestión presupuestaria*.

En el mismo sentido a nivel central, el sistema *no ofrece la posibilidad de producir simulaciones*, para evaluar distintas alternativas presupuestarias ni ha diseñado un conjunto de variables para obtener, por ejemplo, información a medida para los usuarios inteligentes del sistema (ratios, clasificaciones cruzadas para visualizar las variables disponibles, etc).

En cuanto al diseño del modelo se considera que incorpora *restricciones no deseadas* por el régimen vigente en la medida que otorga *el poder decisional de la administración presupuestaria a los organismos administrativos*, a través de la comunicación con los servicios administrativos financieros *y no los verdaderos responsables de ejecutar las acciones institucionales*. Con respecto al nivel requerido para la presupuestación se considera inconveniente la obligatoriedad de presupuestar al nivel más analítico de los clasificadores presupuestarios (objeto del gasto).

En este sentido es incomprensible que se solicite a los servicios, presupuestar utilizando un clasificador que es un insumo para construir las Cuentas Nacionales y no pueden conocerse al momento de programar las acciones. A modo de ejemplo, quien presupueste la necesidad de realizar el mantenimiento correctivo de las oficinas, debería conocer a priori si va a tener que reponer un vidrio o cambiar una cerradura ya que los dos casos tienen una imputación por objeto del gasto distinto.

Sistema contable

El módulo de ejecución presupuestaria ha tenido avances desde su instalación en el último trimestre de 1997. Desde su primera versión, ya ha tenido cuarenta y cuatro (44) versiones, todas ellas a partir de los requerimientos de la Provincia. De ello se desprende que el sistema entregado no había sido sometido antes a un período de prueba, y hoy se puede decir que la aceptación de la herramienta fue un acto de enorme arrojo para la Provincia habida cuenta que tuvo que abandonar los sistemas vigentes, que aunque no tan abarcativos, funcionaban debidamente. La Contaduría

comprobó en su momento que las salidas de información brindaban datos distintos porque los programas de computación no estaban bien escritos, que no llegaban adecuadamente los lotes de información desde los distintos Servicios Administrativos Financieros, que las conciliaciones mensuales no arrojaban datos por errores informáticos, etc.

Si bien algunos de estos problemas han sido solucionados con las distintas versiones de la aplicación, al día de la fecha ***subsisten graves errores conceptuales y operativos que están haciendo dudar de la información contenida en los sistemas a los usuarios de la información*** cualquiera sea el nivel de responsabilidad en la administración de datos de la contabilidad pública. Se pueden señalar algunos ejemplos de manera de ilustrar la inseguridad de los datos mencionada precedentemente:

- Muchos de los listados que emite el sistema no aclaran la fecha a que corresponden y no están preparados para que lo comprendan los usuarios potenciales. Como resultado de ello, la documentación originada por el sistema debe ser retipada cuando la información es elevada a las autoridades, los órganos de control o el Parlamento.
- Existen problemas de desconocimiento de los momentos de la contabilidad incluidos en la lógica del sistema, como por ejemplo el criterio de registrar el momento del pagado cuando se operan retenciones impositivas (que se pagan en otro momento). Este problema exige confeccionar cierres manuales si se quiere cumplir con las normas.
- El sistema si bien registra la deuda, no permite extraer del mismo, la acumulada de un

ejercicio a otro.

- De manera incomprensible para la seguridad que debe contener una aplicación de este tipo, el sistema permite cambiar la fecha en la terminal de los usuarios, y esto implica por ejemplo que, después de un cierre mensual, un operador cualquiera puede agregar un registro que olvidó de registrar en su momento y que modifica la información que ya ha sido elevada a las autoridades del ejecutivo provincial o nacional. Esto quiere decir que no se sabe nunca cual es la información legítima.
- Los usuarios del sistema de ejecución presupuestaria de recursos y gastos utilizan sólo una parte de los menús de las distintas pantallas, porque a medida que se van efectuando los cambios requeridos no se van eliminando los items anteriores. Lo mismo ocurre con los listados ya que sólo se utilizan los que “suman bien” y son un porcentaje muy pequeño del conjunto de servicios ofrecidos.
- Algunos listados de ejecución presupuestaria requeridos por la Contaduría Provincial necesarios para realizar cualquier análisis de rutina, tardan de una a dos horas en ser emitidos por el sistema, conllevando este problema la aplicación de cada vez mayores recursos humanos para llevar adelante la operatoria de todos los días, o si esto no es posible, aligerando los controles de que la Contaduría General es responsable.

Con respecto al módulo de Contabilidad General se prevé comenzar a utilizar el mismo en el año 2000, aunque una primera aproximación a su descripción, permite inferir que no está desarrollado

como una herramienta contable disponible en las organizaciones privadas, al no disponer de módulos de cuentas a pagar, o aplicaciones financieras, por sólo aclarar algunos problemas de su desarrollo. En cuanto a la matriz de conversión de asientos presupuestarios a asientos en la Contabilidad General el módulo no permite utilizar cuentas transitorias, que se hacen a veces indispensables para ajustar los momentos de las dos contabilidades, a partir de la compatibilización de las dos técnicas.

Este módulo deberá ser íntegramente probado por la Provincia de Chubut que va a ser la primera usuaria del mismo. Le cabrá toda la responsabilidad de su rediseño en la medida que para la fecha prevista de su implementación, el proyecto SIPAF no contará con asistencia de la Nación.

Sistema de Tesorería

El módulo de Tesorería desarrollado, es sólo una parte del soporte que necesita este organismo. Hasta ahora ofrece en grandes rasgos, la posibilidad de seleccionar un pago y registrar la recaudación de los ingresos. Se podría decir que administra la función del cajero pero para la Reforma de los instrumentos de la Administración Financiera, se requiere otro perfil para la Tesorería.

Para una operatoria completa de las acciones de una Tesorería Provincial y su contraparte local en las Tesorerías de los Servicios Administrativos, el sistema deberá desarrollar como mínimo.

- Módulo para registrar la deuda – Hoy la Provincia no puede brindar la información por beneficiario y en ese sentido ha perdido funcionalidad respecto a las aplicaciones anteriores.

- Módulo de retenciones impositivas. – Las mismas se realizan en forma manual y se vuelcan al sistema.
- Módulo de emisión de cheques. Los mismos se realizan manualmente y se cargan datos al sistema. Este aspecto resulta de vital importancia para calificar a la herramienta como un sistema integrado, de registro único, base conceptual de enorme importancia para la modernización deseada por la reforma de los instrumentos de la Administración Financiera Pública.
- Módulo de conciliación bancaria. Un sistema de Tesorería debe incluir una funcionalidad de este tipo, ya que la misma es una función básica de las áreas. La conciliación manual es laboriosa y registra atrasos que justifican su automatización, habida cuenta que los bancos entregan soportes informatizados que se pueden ingresar a cualquier sistema, para desde allí registrar los movimientos de la cuenta bancaria.
- Módulo de programación de caja. Este resorte es indispensable para las administración de los recursos y debe permitir unir a las áreas de Presupuesto con la Caja Central en el proceso de priorización de asignaciones compatibles con las disponibilidades del Tesoro Provincial.

De la misma manera que el módulo de ejecución presupuestaria, el diseño disponible sufrió muchas modificaciones en el transcurso de los casi dos años de su instalación. Coexisten de la misma manera problemas conceptuales y operativos que no permiten brindar información

confiable y oportuna a los organismos que demandan la misma.

Del conjunto de demandas que viene realizando la Tesorería Provincial se pueden destacar a modo de ejemplo:

- El libro Bancos se construye diariamente ingresando manualmente el saldo del día anterior. Los errores producidos por esta transcripción (innecesaria) llevan mucho tiempo en conciliarse porque de las presentaciones de los listados no se puede ver la misma.
- El sistema no controla la tabla de Proveedores y su identificación impositiva. Ello implica que hay proveedores repetidos y con CUIT incorrectos. No se sabe a quien imputar los pagos.
- No funciona adecuadamente la funcionalidad relacionada con las cesiones de créditos que es una operatoria cotidiana de las tesorerías, y que el incumplimiento en dichas acciones puede derivar en incumplimientos legales.
- El proceso de las deducciones sobre una orden de pago, además de realizarse en forma manual requiere que el sistema seleccione el documento sobre el cual efectuarla, operación que demanda mucho tiempo. Este problema ha llevado a los responsables a preparar listados “por las dudas” que haya un requerimiento de la autoridad que no pueda esperar los tiempos del sistema.
- La funcionalidad del fondo rotatorio no permite su cierre sin rendición, y este aspecto no se

compadece con las normas vigentes. Por otro lado la Provincia ha requerido que se puedan realizar pagos parciales a dichos fondos, y al no poder efectuar los mismos, se entorpece la gestión pública.

- El parte diario de egresos no ordena los cheques correlativamente, y si hay desafectaciones en los listados, las mismas no se registran en el libro bancos.
- Si la liquidación pagada a un proveedor se realiza sumando distintos documentos y un solo cheque, los listados no suman las liquidaciones y no se puede conocer el total del cheque que no se transcribe a ninguno de los archivos, aspecto que hace imposible cualquier conciliación.
- No existe una salida de información que permita conocer la fecha de pago de una orden de pago cancelada. A nivel de los Servicios Administrativos Financieros, no se dispone de un listado que incorpore los pagos pendientes de cancelación.

5 - PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

Es incuestionable el valor que tiene para una Provincia contar con un sistema que permita registrar en tiempo real y en el lugar que se origina la operación, toda la información de los hechos económicos generados por los distintos actores intervinientes en la administración de los recursos públicos.

En ese sentido es indispensable mejorar el soporte informático disponible, para lo cual la

Provincia requerirá:

- Lograr la estabilización de la herramienta en su estado actual, lo que necesariamente implica continuar con la prueba integral de todas las operaciones disponibles.
- Completar con el desarrollo de toda la funcionalidad faltante, ya sea la que hoy registran las áreas como demandas a la Secretaría de Hacienda de la Nación, como las que surjan de un estudio detallado de las necesidades de información de los responsables de utilizar la misma para diseñar los instrumentos de la política fiscal.
- Evaluar las normas de seguridad que se pueden instrumentar con la herramienta disponible, así como asegurar que el sistema cuente con pistas de auditoría que garanticen el control de la gestión.
- Evaluar la posibilidad de migrar el sistema actual a una plataforma tecnológica más moderna con todas las implicancias que ofrece en la actualidad la tecnología informática y que no estaba disponible con los sistemas vigentes en la década anterior.

La Provincia debería tener en cuenta que posiblemente quien sea responsable de realizar las etapas señaladas, crea más conveniente realizar el rediseño completo del sistema en la medida que este desarrollo que ha sufrido tantas modificaciones desde sus inicios haya perdido parte de su lógica y sea muy difícil corregir sus principales parámetros.

Aún con un sistema informático adecuado, no se puede esperar que la tecnología de la información por sí misma produzca los cambios esperados en la gestión administrativa financiera. Es la utilización estratégica de los datos contenidos en los sistemas la que puede producir un mejoramiento sostenido en la administración general. Ello implica además de la instalación de un producto, una necesaria redefinición de las organizaciones y del funcionamiento de las áreas y la clara capacitación para transmitir de que manera las tareas fragmentadas que cada usuario realiza a diario se integran en procesos, que sumados, forman parte de un único sistema de información general.

La implementación de una reforma de esta envergadura presupone claridad en los objetivos y una delicada programación de las etapas para su puesta en marcha. Sólo puede ser exitoso si cuenta desde el comienzo de su instalación con el apoyo sostenido de las autoridades provinciales en el máximo nivel decisonal.

Por todo lo dicho se desprende que si bien la Provincia carece hoy de la información necesaria para apoyar el proceso de toma de decisiones, debido en gran parte a la aplicación de un sistema informático limitado en su funcionalidad y con un bajo grado de confiabilidad en los datos producidos, el mejoramiento del mismo no producirá los efectos deseados si no están acompañados por cambios organizativos y de funcionamiento general.

Sin embargo es importante destacar, el compromiso asumido por los tres órganos rectores del Sistema de Administración Provincial y la óptima relación que existe entre ellos para afrontar la difícil situación por la que están atravesando en la actualidad, en la medida que no tienen un soporte efectivo para llevar adelante su actividad y dependen de un proveedor (La Secretaría de Hacienda de la Nación) que no satisface demandas críticas.

CAPITULO III. DESENVOLVIMIENTO PROBABLE DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS PROVINCIALES EN EL PERIODO 1999-2002.

Introducción

El propósito del presente informe es el de brindar una proyección de la evolución de los ingresos y gastos del sector público de la provincia del Chubut durante el período 1999-2002.

En la sección 1 se detallan las clasificaciones de los ingresos y los gastos que serán empleadas, con diferentes propósitos, a lo largo del presente informe.

En la sección 2 se detallan los supuestos que sirven de base para la proyección del desenvolvimiento de las finanzas provinciales durante el período antes consignado.

En la sección 3 constan los resultados obtenidos y las conclusiones preliminares que se derivan de los mismos.

Sección 1. Definiciones

Clasificación de los recursos corrientes

Los recursos corrientes de la Provincia han sido clasificados en seis rubros: 1) Tributarios, desagregados en 1.a) jurisdicción provincial, 1.b) jurisdicción nacional y 1.c) afectados; 2) Regalías; 3) No Tributarios; 4) Originados en ventas de bienes y/o ingresos operativos; 5) Rentas de la propiedad y 6) Transferencias corrientes recibidas.

Los Recursos Tributarios de Jurisdicción Provincial están compuestos fundamentalmente por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (que en el caso del Chubut incluye únicamente a los contribuyentes del Convenio Multilateral puesto que los denominados contribuyentes directos son administrados por los municipios) y el impuesto de Sellos. Existen otros gravámenes de menor importancia cuantitativa (Inmobiliario Rural, Rifas y Bonos y el impuesto a los Productos del mar) que a los efectos de las estimaciones son agrupados en el rubro Otros. La provincia presenta un grado inusual de descentralización tributaria en favor de sus municipios, puesto que ha transferido a la esfera de estos últimos no solamente a los contribuyentes directos de Ingresos Brutos sino también el Impuesto a las Patentes Automotores y el Impuesto Inmobiliario Urbano.

Los Recursos Tributarios de Jurisdicción Nacional están integrados por una variedad de transferencias automáticas de impuestos recaudados y administrados por la Nación que, en la mayoría de los casos, son también de libre disponibilidad por parte de la Provincia, entendiéndose por tal la plena potestad provincial para decidir la aplicación de los fondos recibidos por esta vía.

Los distintos componentes de este rubro se explican por la proliferación habida en los años 90 de sistemas de precoparticipación que fueron afectando y quitando transparencia al régimen de coparticipación federal de impuestos de la Ley 23548. Precisamente los ingresos por coparticipación federal constituyen la principal fuente de recursos tributarios de jurisdicción nacional recibidos por la Provincia, en base a un coeficiente de distribución secundaria de 1.57. La Provincia cuenta en la actualidad con un mínimo de coparticipación federal, garantizado por la Nación, de 11.7 millones de pesos mensuales.

El resto de los Recursos Tributarios de Jurisdicción Nacional transferidos automáticamente a la Provincia comprenden a las afectaciones de la Ley 24.049 para la transferencia de servicios; las afectaciones del Impuesto a las Ganancias para obras de infraestructura social y el excedente de la afectación de este impuesto con destino al Fondo del Conurbano Bonaerense. Se incluyen asimismo las transferencias ligadas al artículo 5to de la Ley 23.966 para la Seguridad Social provincial así como las afectaciones del Impuesto a los Bienes Personales con idéntico destino, y las derivadas del Fondo Compensador de Tarifas Eléctricas y del Fondo de Desequilibrios Fiscales. Como se expresara anteriormente la característica común de estos recursos es la automaticidad, sin embargo no todos ellos son de libre disponibilidad, tal el caso de los dirigidos al Sistema de Seguridad Social provincial y a los programas sociales.

El rubro de Recursos Tributarios Afectados está constituido por el sistema de reparto entre Nación y provincias de los ingresos originados en el Impuesto a la Transferencia de Combustibles. Este sistema consagra afectaciones específicas de tales recursos con destino al F.E.D.E.I., Coparticipación Vial, Obras de Infraestructura (Ley 23.966) y construcción de viviendas (FO.NA.VI.).

El rubro Regalías constituye la principal fuente de recursos corrientes tributarios de origen netamente provincial con la que cuenta la provincia del Chubut. En el mismo se incluyen las hidrocarburíferas (las más significativas por monto) así como las hidroeléctricas y gasíferas.

Los rubros de Recursos No Tributarios, de Ventas e Ingresos Operacionales y de Rentas de la Propiedad son ingresos propios provinciales de origen no tributario y de libre disponibilidad. Se incluyen aquí los derivados del cobro de dividendos sobre las tenencias accionarias provinciales de las empresas YPF S.A.; Distribuidora Troncal de la Patagonia; Hidroeléctrica Futaleufú S.A. e Hidroeléctrica Ameghino S.A.

Cabe consignar que en las estimaciones realizadas no se incorporan el Subsidio a la Tarifa de Gas ni los Aportes del Tesoro Nacional a Municipios, puesto que en ambos casos estos recursos dependen de decisiones unilaterales del gobierno nacional que no tienen incidencia en el resultado económico de la Provincia, puesto que tales recursos tienen una contrapartida exacta en los gastos (transferencia a la empresa distribuidora en el primer caso y a los municipios beneficiarios en el segundo) actuando el Tesoro Provincial como mero mecanismo de transferencia.

Para el análisis de la evolución de los ingresos corrientes de la provincia del Chubut los recursos enumerados son reagrupados en tres categorías, a saber:

Recursos Propios que abarcan a los recursos tributarios de jurisdicción provincial, a las Regalías, a los recursos No Tributarios, a los derivados de Ventas de Bienes e Ingresos Operacionales y a las Rentas de la Propiedad. Se trata en todos estos casos de ingresos sobre los cuales la Provincia ejerce una autonomía de decisión sumamente amplia, que es máxima en el caso de los Recursos Tributarios de Jurisdicción Provincial respecto a los cuales ejerce la potestad de legislarlos, percibirlos y fiscalizarlos. Este grado de autonomía no es tan extendido en el caso de las Regalías, no obstante lo cual sobre estos ingresos la Provincia ejerce facultades de fiscalización y auditoría del cálculo y liquidación de los mismos, atribuciones que claramente no posee en el caso de los impuestos de Jurisdicción Nacional.

Recursos Corrientes Participados con la Nación de Libre Disponibilidad. En esta categoría se incluyen los Recursos Corrientes Tributarios de Jurisdicción Nacional de transferencia automática a la Provincia y sin condicionamientos respecto a la aplicación para el financiamiento de erogaciones corrientes del presupuesto público provincial. De hecho esta categoría de recursos coincide con los Recursos Tributarios de Jurisdicción Nacional más las Transferencias Corrientes recibidas por la Provincia.

Recursos Corrientes Participados con la Nación de Asignación Específica. Se incluyen en este apartado los recursos afectados ya comentados.

Clasificación de las erogaciones corrientes.

El gasto en Personal se discrimina según el régimen escalafonario y la pertenencia del empleado al ámbito de la Administración Centralizada o de los Organismos Descentralizados que

consolidan en el presupuesto provincial. En la Tabla 1 que contiene parte de los supuestos y datos que fundamentan las estimaciones efectuadas se detallan el empleo y nivel salarial por escalafón

El rubro Bienes de Consumo y Servicios No Personales comprende los gastos en bienes y servicios de la Administración provincial, que incluyen la provisión de insumos para hospitales, escuelas y fuerzas de seguridad entre otros, así como el pago de honorarios y servicios profesionales.

El rubro Transferencias discrimina a las mismas según sean efectuadas por la Administración Centralizada o los Organismos Descentralizados que se incorporan en el presupuesto provincial. Entre las primeras se destacan por su nivel cuantitativo y por su carácter mandatorio las transferencias a los municipios en virtud del régimen de Coparticipación Provincial a municipios. La provincia transfiere por este concepto el 10% de los recursos de la coparticipación federal de impuestos y Desequilibrios Fiscales, el 14,4% de las regalías hidroeléctricas y el 16% de las regalías hidrocarburíferas. En las transferencias al sector privado figura el aporte estatal para el financiamiento de los salarios docentes de las escuelas de gestión privada que cuentan con subsidio provincial. Entre los aportes a Organismos públicos se destacan el canalizado al CORFO.

En el rubro Intereses se imputa el devengamiento de intereses sobre la deuda comercial y financiera de la Provincia. Cabe destacar que en las proyecciones se ha previsto que en el mes de junio del corriente año la Provincia vende sus tenencias de acciones de YPF S.A. en el marco de la oferta pública efectuada por REPSOL S.A. lo que le reporta ingresos por 194 millones de pesos, de los cuales 94 millones cancelan deuda como parte del acuerdo necesario para posibilitar

la venta de las acciones que actualmente garantizan créditos financieros tomados por la Provincia. Esta operación financiera tiene consecuencias (incorporadas en las proyecciones) tanto por el lado de los recursos a través de menores ingresos corrientes en concepto de dividendos (16.5 millones de pesos menos en el período 1988 - 2002) , como por el lado de los gastos corrientes vía reducción de la carga de intereses por valor de 34.2 millones de pesos en el período 1998-2001.

Clasificación de los recursos y erogaciones de capital

Los recursos de capital comprenden a los originados en las ventas de activos fijos (bienes de uso) y al recupero de préstamos otorgados al sector privado, principalmente los asociados a la operatoria del FO.NA.VI. Asimismo durante 1999 se imputan los recursos por la venta de acciones de YPF S.A. a los que se hiciera mención en los párrafos anteriores. Todos los recursos de capital hasta aquí mencionados son de jurisdicción estrictamente provincial, y a ellos deben agregarse las transferencias de capital efectuadas por la Nación tanto las destinadas a la Administración Central como las dirigidas a los Organismos Descentralizados que consolidan en el presupuesto provincial.

Flujo Neto Operativo Restringido (F.N.O.R.)

Este concepto es el resultante de la diferencia entre los Recursos Corrientes de Libre Disponibilidad y las Erogaciones Corrientes netas de Intereses.

Cobertura Restringida de Gastos Financieros (C.R.G.F.)

Este concepto es resultante de la diferencia entre el F.N.O.R. y los Intereses

Cobertura Amplia de los Gastos Financieros (C.A.G.F.)

Este concepto surge de ajustar la C.R.G.F. mediante la suma de los Ingresos Corrientes de No Libre Disponibilidad.

Resultado.

Surge de sumar a C.A.G.F. los Recursos de Capital y deducir las Erogaciones de Capital. El signo negativo denota déficit (erogaciones superiores a los recursos) y el positivo superávit (erogaciones inferiores a los recursos).

Necesidad de Financiamiento.

Surge de sustraer al Resultado las Amortizaciones de la Deuda Pública.

Sección 2. Supuestos empleados en la proyección

Siendo la Argentina un país abierto al comercio internacional y altamente dependiente del ahorro externo, es necesario plantear algunas hipótesis respecto a la evolución de la economía mundial a

efectos de construir un escenario más o menos plausible sobre la probable evolución de la economía nacional y por ende la provincial en el período 1999 – 2002.

A nivel mundial las tendencias actualmente prevaecientes son indicativas de la superación de la crisis financiera iniciada a fines de 1998 y compatibles con una recuperación del crecimiento económico de las distintas regiones a partir de fines del presente año y, en forma más marcada, desde el segundo semestre del año 2000. En este escenario de recuperación del crecimiento mundial cabe esperar sin embargo una desaceleración en el ritmo de expansión de la economía norteamericana, la continuidad de la situación recesiva que afecta a Japón, un desenvolvimiento más vigoroso de las economías europeas y un crecimiento débil de las economías emergentes, particularmente de las asiáticas. Como consecuencia de este escenario es dable suponer que los precios de las commodities no experimenten recuperaciones significativas en el futuro cercano, postergándose las mismas para después del año 2001.

Paralelamente el probable ajuste de la tasa de la FED en previsión de presiones inflacionarias en la economía norteamericana es consistente con la hipótesis de un menor ritmo de crecimiento de ese país y con un escenario, para la Argentina, de tasas de interés internacionales inicialmente más elevadas que recién irán disminuyendo con posterioridad al año 2001.

A nivel puramente local se entiende que el escenario base para el pronóstico estará dominado desde el segundo semestre de 1999 por la necesidad de mejorar las condiciones fiscales y en particular de controlar el crecimiento del gasto público e impedir desbordes adicionales en el déficit fiscal del sector público consolidado. A partir del año 2000 y con un escenario mundial que supera la crisis financiera de 1998 – 1999, la economía nacional estaría en condiciones de

volver a crecer pero a tasas considerablemente más bajas que las típicas del período inicial de la convertibilidad, dada la presencia de condicionantes financieros más severos, tanto por suba de la tasa de interés internacional como por el mayor endeudamiento relativo del país y la desmejora de su riesgo soberano. En términos generales cabría esperar que el desenvolvimiento de la economía nacional, a partir de la transición a un nuevo gobierno en el último semestre de 1999 y hasta fines del año 2001, estuviera fuertemente condicionado por el éxito de las nuevas autoridades en cuanto a garantizar un escenario de austeridad fiscal consistente con la mejora de la percepción actual respecto a la solvencia fiscal y al mantenimiento del tipo de cambio fijo de la ley de convertibilidad.

Específicamente los supuestos adoptados en este trabajo son los siguientes:

a) Respecto a la economía mundial:

El PBI mundial se recupera gradualmente de la crisis financiera de 1998 – 99, acelerándose progresivamente a partir del año 2000.

El PBI norteamericano crece a menores tasas, reflejo de ciertas presiones inflacionarias, mayores tasas de interés y caída en el valor de los activos financieros.

La caída del PBI de Brasil durante 1999 es estimada en 3%. Se supone que a partir del 2000 este país retoma un sendero de crecimiento sin nuevas tensiones inflacionarias ni cambiarias.

Resto países industriales: los países europeos desarrollados tendrán un crecimiento promedio en 1999 del 1.9% que se acelerará gradualmente hasta el 2002 . Japón se contrae un 2.2% en 1999, no registra crecimiento en el 2000 y recién a partir del 2001 crece a tasas del 1.9%.

Países emergentes asiáticos y China. Se supone una caída del 1.1% para el primer grupo durante 1999 y crecimiento desde el 2000 (tasa promedio del 2.4%) y acelerándose en los años

posteriores. En cuanto a China su PBI crecería al 5% durante el corriente año y con tendencia creciente.

b) Respecto a la evolución de las tasas de interés:

Se supone que la tasa LIBO a 180 días se sitúa durante 1999 en un promedio de 5.3% aumentando al 5.4% en el 2000. Las tasas de largo plazo (US Treasuries a 10 años) se las supone crecientes hasta un 5.7% en el 2000.

c) Respecto a los tipos de cambio:

Revaluación del dólar de 2.2% frente al DEG durante 1999. A partir del 2000 proceso de devaluación del dólar respecto del DEG.

La divisa brasileña se devalúa 27% en 1999, seguida de suave revaluación entre el 2000 y el 2002.

d) Respecto a precios internacionales relevantes:

Precio del petróleo (WTI) con crecimiento acelerado hasta el 2002 y más allá.

Precios mundiales (valor unitario de las exportaciones mundiales) con caída del 2.2% en 1999 y posterior inicio de la recuperación moderada pero sostenida hasta el 2002.

Precios mayoristas de EEUU con variación nula en 1999 y posterior tendencia alcista hasta el 2002 (2.5% en este último año) como consecuencia de aumentos en los costos laborales norteamericanos y en el precio de la energía. En este lapso los precios minoristas de EEUU

tendrían un alza del 3% en 1999 oscilando en este nivel (con desaceleración en el 2000) en el resto de los años relevantes para esta proyección.

e) Precios relevantes para la Argentina:

Los términos de intercambio argentinos muestran una reducción del valor unitario de las exportaciones del - 4.1% en 1999 por disminución del precio de los commodities agrícolas y mineros. Se estima un aumento del 3.5% en el 2000 impulsado por el petróleo y otras commodities y posterior sostenimiento de la recuperación. El precio unitario de las importaciones se mantiene constante en el 99 y posteriormente se acelera hasta el 2.6% en el 2003.

f) Política fiscal.

Se supone que desde el segundo semestre del 99 hay restricciones al gasto público corriente y de capital orientadas a disminuir paulatinamente el déficit fiscal. Durante el período considerado el gasto público consolidado como porcentaje del PBI tiende a disminuir. El nivel de empleo público permanece sin cambios y tampoco hay aumentos de los salarios públicos. La contracción de la inversión pública en 1999 es estimada en el 14%, recuperando su nivel en el año 2000 y permaneciendo constante posteriormente.

No se producen modificaciones en la ley de convertibilidad en todo el período que abarca la proyección. La prima de riesgo país permanece elevada durante todo el período como consecuencia de las altas necesidades de financiamiento externo del sector público y de una actitud más cautelosa de los inversores internacionales respecto a los mercados emergentes en general. La deuda pública como porcentaje del PBI continúa aumentando.

En función de los supuestos antes consignados la performance económica nacional que sirve de marco de referencia para las proyecciones del desenvolvimiento de las finanzas provinciales muestra una contracción muy significativa de la economía nacional en 1999, con una caída del 3%, resultado directo de la contracción del 10% en las exportaciones, de una reducción del 3.4% del consumo interno y del 2% en la inversión bruta interna fija. En este contexto la leve expansión del crédito total (1.6%) es el factor que explica que la contracción no resulte aún mayor.

A partir del 2000 la economía vuelve a crecer a tasas comprendidas entre el 3% y el 4%. Este ritmo relativamente modesto de crecimiento tiene que ver con la fuerte necesidad de endeudamiento externo del país y la prevalencia en consecuencia de una elevada tasa de interés. El déficit de cuenta corriente supera en promedio el 5% del PBI durante todo este período y el coeficiente de riesgo país recién disminuye a 300 puntos básicos en el 2002.

Los precios domésticos tendrán tasas negativas de variación durante 1999, esperándose tasas positivas a partir del año 2000.

Los supuestos específicos sobre la evolución de variables fiscales bajo el control de la Provincia del Chubut, en particular los referidos a la política de empleo y salarios públicos, son los contenidos en la Tabla 1.

Argentina. PBI . Oferta y Demanda globales.

Tasas de crecimiento

	1998	1999	2000	2001	2002
PBI	4.2%	- 3.1%	3.7%	4.8%	4.1%
Importac.	8.2%	- 7.4%	4.9%	10.6%	11.8%
Consumo	3.9%	- 3.4%	3.6%	4.8%	4.3%
Inversión doméstica fija	7.3%	- 2%	3.7%	7.2%	6.8%
Exportaciones	7%	- 10.1%	5.9%	9.2%	10.7%
Oferta y Demanda Globales	4.9%	- 3.9%	3.9%	5.8%	5.6%

Argentina. Tasas de crecimiento sectoriales

	1998	1999	2000	2001	2002
PBI(costos factores)	4.8%	- 3.1%	3.5%	4.6%	4.0%
Agricultura	10.5%	- 7.6%	1.8%	4.6%	3.5%
Minería	3.2%	- 1.6%	4.9%	6%	5.3%
Industria	2.2%	- 7.2%	3.3%	5.9%	4.6%
Construcc.	4.9%	- 1%	6.5%	8.5%	5.5%
Electr. Gas y Agua	6.5%	1.5%	4.1%	5.9%	5.2%
Comercio	3.9%	- 7.6 %	2.1%	3.7%	2.8%
Transp. Almac.y Comunic.	6.3%	- 0.5%	3.7%	4.3%	4%
Bancos	9.5%	2.2%	1.1%	1.8%	2.5%
Gobierno	1.7%	0.7%	7%	4.5%	4.9%

Argentina Sector energía

Tasas de crecimiento

	1998	1999	2000	2001	2002
Electricidad	5.6%	2.9%	4.3%	6.3%	5.7%
Residencial	4.2%	1.7%	4.1%	7.4%	6.7%
Comercial	3.4%	4%	6.6%	8.5%	6.6%
Industria	7.4%	3.1%	3.5%	4.7%	4.5%
Gas	1.4%	- 0.9%	3.5%	5%	3.7%
Residencial	1.3%	- 1.2%	4.9%	8.6%	5.5%
Industrial	2.6%	1.6%	2.6%	2.3%	2.2%
Combustibles líquidos	2.4%	2.8%	3.4%	4.3%	3.2%

Argentina Sector energía
Tasas de crecimiento de precios

	1998	1999	2000	2001	2002
Electricidad	- 2.5%	- 2%	0%	0%	0%
Gas natural residencial	0.4%	0.4%	0%	0%	0.4%
Gas natural industria.	0%	1.1%	0%	0%	0%
Comb. Líquidos	- 5.2%	4.3%	0.8%	0.8%	0.4%

Argentina. Inversión Fija
Tasas de crecimiento.

	1998	1999	2000	2001	2002
Inversión bruta fija	7.3%	- 2%	3.7%	7.2%	6.8%
Construcción	4.5%	- 1%	6.3%	8.3%	5.5%
Publica	3.9%	- 14%	12%	7%	6%
Privada res.	9%	0.8%	0.2%	3.7%	4.8%
Firmas	2.2%	0.1%	9.1%	11%	5.7%
Maquinaria y equipo	9.9%	- 2.8%	1.4%	6.1%	8.1%

Argentina. Consumo.
Tasas de crecimiento

	1998	1999	2000	2001	2002
Consumo	3.9%	- 3.4%	3.6%	4.8%	4.3%
Publico	- 0.4%	- 1.4%	0.5%	1.2%	1.8%
Privado	4.4%	- 3.6%	3.9%	5.2%	4.5%

Argentina. Precios internacionales y domésticos.

Tasas de crecimiento

	1998	1999	2000	2001	2002
Arg. tipo de cambio	0%	0%	0%	0%	0%
Arg. Tipo de cambio real	- 1.4%	- 2.2%	1.8%	1.9%	1%
Precio del petróleo WTI	- 30%	14.5%	8%	4.5%	6%
Valor unitario Expo mundiales	- 5.4%	- 2.2%	2.8%	3.4%	4.4%
Valor unitario Expo de Arg.	- 6.6%	- 2.6%	2.8%	3.4%	4.4%
Valor unitario Impo Arg.	- 5%	0.7%	1.6%	1.1%	2.4%
Precios implícitos del PBI Arg.	- 1.1%	- 2.3%	0.3%	2.6%	4.2%
Precios mayoristas Arg.	- 3.2%	-4%	0.7%	2.6%	4.5%
IPC Arg.	0.9%	- 0.7%	- 0.1%	2.6%	3.9%
Precio construcción	0%	- 3.3%	- 0.9%	2.5%	4.5%
Precios mayoristas EEUU	- 2.5%	0%	1.8%	1.8%	2.55
Precios minoristas EEUU	1.6%	3%	2.1%	2.3%	3%

Argentina. Evolución PBI mundial.

Tasas de crecimiento

	1998	1999	2000	2001	2002
PBI mundial	1.7%	1.8%	2.1%	2.3%	2.9%
PBI EEUU	3.9%	3.7%	2.1%	2.4%	2.4%
PBI Brasil	0.2%	- 3%	3.4%	4.1%	6%
PBI Europa industrial	2.8%	1.9%	2.5%	2.5%	2.6%
PBI Japón	- 2.7%	- 2.2%	- 0.3%	1.9%	1.9%
PBI Asia sudeste	- 7.9%	- 1.1%	2.4%	5.6%	5.9%
Expo Arg.	7%	- 10.1%	5.9%	9.2%	10.7%
Impo Arg.	8.2%	- 7.4%	4.9%	10.6%	11.8%

Argentina. Indicadores financieros.

	1998	1999	2000	2001	2002
Depósitos (tasa crec.)	12.7%	5.8%	3.9%	8.8%	13.2%
Crédito sector privado (tasa crec.)	14.6%	- 0.5%	3.4%	7.8%	9.9%
LIBOR (tasa anual)	5.6%	5.3%	5.4%	5.3%	5.1%
Riesgo país	6.1%	6.1%	6%	5.5%	5%
US Treasury	5.3%	5.4%	5.7%	5.5%	5.2%

Tabla 1					
HIPOTESIS	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa crec. Gas Nat.	1.4%	-0.9%	3.5%	5.0%	3.7%
Tasa crec. petroleo	0.00%	2.80%	3.40%	4.30%	3.20%
Tasa crec. Consumo	3.90%	-3.40%	3.60%	4.80%	4.30%
Tasa crec. Construc.	4.90%	-1.00%	6.50%	8.50%	5.50%
Tasa crec. PBI	4.20%	-3.10%	3.70%	4.80%	4.10%
Tasa crec. consumo IVA	0.00%	-3.97%	3.44%	8.12%	9.02%
Tasa crec. Expo	7.00%	-10.10%	5.90%	9.20%	10.70%
Tasa crec. Tabaco y Beb.	2.80%	-1.00%	2.50%	3.10%	2.70%
Tasa crec. Vtas. Energia	5.60%	2.90%	4.30%	6.30%	5.70%
Tasa crec. Combust. Liq.	2.40%	2.80%	3.40%	4.30%	3.20%
Var. precio petroleo	-30.00%	14.50%	8.00%	4.50%	6.00%
Var. IPC	0.90%	-0.70%	-0.10%	2.60%	3.90%
Var. Precio Construcc.	0.00%	-3.30%	-0.90%	2.50%	4.50%
Var. precios implic.	-1.10%	-2.30%	0.30%	2.60%	4.20%
Var. precio energia	-2.50%	-2.00%	0.00%	0.00%	0.30%
Var. Valor unitario Expo	-6.60%	-2.60%	2.80%	3.40%	4.40%
Var. Depositos	18.20%	7.80%	4.20%	8.60%	12.00%
Var. Credito Sector Publico	9.70%	7.80%	6.10%	10.50%	15.40%
tasas crecimiento cargos					
Aut. sup y fuera nivel carg.		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Escal. Gral. Cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Docente cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Seguridad cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Salud cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Vial cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Judicial cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Otros cargos		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Horas catedra		11.70%	0.00%	0.00%	0.00%
tasas crecimiento salarios					
Aut. sup y fuera nivel carg.		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Escal. Gral. Cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Docente cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Seguridad cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Salud cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Vial cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Judicial cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Otros cargos		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Horas catedra		2.50%	0.00%	0.00%	0.00%
Administr. Central	15,998				
Aut. sup y fuera nivel carg.	88	88	88	88	88
Escal. Gral. Cargos	3,804	3,804	3,804	3,804	3,804
Docente cargos	7,810	7,810	7,810	7,810	7,810
Seguridad cargos	2,494	2,494	2,494	2,494	2,494
Salud cargos	284	284	284	284	284
Vial cargos	-	-	-	-	-
Judicial cargos	776	776	776	776	776
Otros cargos	742	742	742	742	742
Horas catedra	61,178	68,336	68,336	68,336	68,336
Administr. Descentralizada	4,166				
Aut. sup y fuera nivel carg.	22	23	23	23	23

Tabla 1					
HIPOTESIS	1998	1999	2000	2001	2002
Escal. Gral. Cargos	516	529	529	529	529
Docente cargos	-	-	-	-	-
Seguridad cargos	-	-	-	-	-
Salud cargos	2,986	3,061	3,061	3,061	3,061
Vial cargos	642	658	658	658	658
Judicial cargos	-	-	-	-	-
Otros cargos	-	-	-	-	-
Horas catedra	-	-	-	-	-
Administr. Central					
Aut.sup y fuera nivel sal.p.	2,979.21	3,053.69	3,053.69	3,053.69	3,053.69
Escal. Gral. Salario prom.	933.00	956.33	956.33	956.33	956.33
Docente salario prom.	900.95	923.47	923.47	923.47	923.47
Seguridad salario prom.	1,346.00	1,379.65	1,379.65	1,379.65	1,379.65
Salud salario prom.	1,411.00	1,446.28	1,446.28	1,446.28	1,446.28
Vial salario prom.	1,436.00	1,471.90	1,471.90	1,471.90	1,471.90
Judicial salario prom.	2,892.00	2,964.30	2,964.30	2,964.30	2,964.30
Otros salario prom.	1,162.66	1,191.73	1,191.73	1,191.73	1,191.73
Horas catedra valor prom.	336.00	344.40	344.40	344.40	344.40
Administr. Descentralizada					
Aut.sup y fuera nivel sal.p.	2,979	3,054	3,054	3,054	3,054
Escal. Gral. Salario prom.	933	956	956	956	956
Docente salario prom.	901	923	923	923	923
Seguridad salario prom.	1,346	1,380	1,380	1,380	1,380
Salud salario prom.	1,411	1,446	1,446	1,446	1,446
Vial salario prom.	1,436	1,472	1,472	1,472	1,472
Judicial salario prom.	2,892	2,964	2,964	2,964	2,964
Otros salario prom.	1,163	1,192	1,192	1,192	1,192
Horas catedra valor prom.	336	344	344	344	344

Sección 3. Resultados y conclusiones preliminares.

La Tabla 2 contiene la proyección anual de los Recursos Corrientes de la Provincia del Chubut hasta el año 2002 realizada en función de los supuestos detallados en la sección 2 y en la Tabla 1.

En la Tabla 3 figuran las proyecciones de los diferentes rubros de las Erogaciones Corrientes, incluyendo los gastos en concepto de Intereses.

La Tabla 4 muestra las estimaciones correspondientes al cálculo de Recursos y Erogaciones de Capital.

La Tabla 5 que contiene la evolución de la Cobertura Restringida de los Gastos Financieros (C.R.G.F.) es demostrativa de una situación de debilidad estructural de las finanzas provinciales. En efecto, se desprende de esta información que a pesar del excelente resultado económico que emana de la venta, durante el presente ejercicio, de las acciones de YPF S.A. en poder de la Provincia (y de la reducción en la carga financiera en concepto de Intereses que ella posibilita), el Flujo Neto Operativo Restringido (F.N.O.R.) es persistentemente negativo y recién podría revertir este signo en el año 2002. En otros términos, la Provincia no cuenta con Ingresos Corrientes de Libre Disponibilidad (sean Propios de la Provincia o provenientes de Recursos Participados con la Nación) en un nivel suficiente como para garantizar el financiamiento de las Erogaciones Corrientes aún cuando no se incluyan en las mismas a los pagos de Intereses.

Obviamente que esta situación de F.N.O.R. negativo requiere de urgente corrección pues equivale conceptualmente a un caso de insolvencia fiscal grave, dado que denota que además de no existir cobertura alguna de los gastos financieros, los propios gastos operativos no pueden ser cubiertos por los Recursos Corrientes de Libre Disponibilidad.

La conclusión evidente que se extrae de la Tabla 5 se refiere a la necesidad perentoria de diseñar una política fiscal orientada a hacer surgir en primera instancia un F.N.O.R. positivo y, en segunda instancia que el F.N.O.R. sea de un nivel tal que cubra una parte sustantiva de los pagos en concepto de Intereses.

Puesto que los Ingresos de Libre Disponibilidad de la Provincia tienen origen mayoritariamente en recursos tributarios nacionales (no son pasibles de modificación por decisiones de la Provincia), y que su base tributaria propia es relativamente reducida por razones estructurales, ligadas al alto grado de descentralización tributaria (con fuerte traspaso de potestades tributarias a los municipios) vigente en el Chubut, el logro de un F.N.O.R. positivo y de nivel significativo (por tal se entiende no inferior a 20 millones de pesos anuales) parece depender en grado sumo de políticas orientadas a controlar las Erogaciones Corrientes del estado provincial. En este sentido no puede dejar de mencionarse que entre los gastos corrientes provinciales las Transferencias automáticas a los Municipios tienen un nivel significativo y, en alguna medida, no consistente con la extrema descentralización tributaria que tiene lugar en el Chubut. En otros términos, parece aconsejable el diseño de una estrategia por parte de la provincia tendiente a:

1) una mayor descentralización de la ejecución y financiamiento de gasto con recursos propios por parte de los municipios. En particular cabe estudiar la factibilidad de proceder a la municipalización del gasto educativo.

2) de existir obstáculos legales y/o políticos para llevar adelante iniciativas de descentralización de responsabilidades de gastos hacia los municipios, cabría proceder a revisar el sistema de coparticipación municipal hoy vigente, en el sentido de restringirlo fuertemente o directamente eliminarlo para los municipios grandes, que cuentan con abundantes bases tributarias propias dada la amplia delegación de facultades en su favor realizada por la Provincia. Sólo se justificaría el mantenimiento de un sistema de transferencias provinciales exclusivamente en favor de los municipios medianos y pequeños que carecen de base fiscal real propia significativa.

3) Eventualmente podrían combinarse iniciativas de tipo (1) (descentralización de gastos) con iniciativas de tipo (2) (modificación del sistema de transferencias hacia municipios) siempre con idéntica finalidad, esto es modificar el marcado desbalance entre responsabilidades de gastos (numerosas y equivalentes a los que tiene cualquier otro gobierno provincial en la Argentina) y potestades tributarias (muy restringidas y de hecho las menores entre todos los gobiernos provinciales argentinos) que afecta al nivel provincial en el Chubut.

La existencia antes mencionada de un F.N.O.R. negativo o de escasa significación para poder solventar el pago de intereses se modifica si se toman en cuenta los Ingresos Corrientes de No Libre Disponibilidad con que cuenta la Provincia. En este caso hacia el año 2001 se podría lograr la cobertura de la totalidad de los gastos financieros generándose incluso un excedente sobre los mismos, como lo muestra la Tabla 6. Cabría discutir sin embargo si este concepto de Cobertura Amplia de los Gastos Financieros (C.A.G.F.) es más relevante que concepto restringido (C.R.G.F.), siendo que en rigor de verdad se sustenta en la presencia de ingresos que obligatoriamente generan gastos (por ser de asignación específica).

Asimismo la Tabla 6 también pone de manifiesto el profundo desequilibrio de la cuenta de capital, que sigue siendo tal aún cuando a los Recursos de Capital se les adicionen los Recursos Corrientes de No Libre Disponibilidad.

Una segunda conclusión que surge de las proyecciones efectuadas es la no sostenibilidad de los niveles de inversión pública. La misma no puede exceder, a lo sumo, al nivel que admite el financiamiento disponible a través de los recursos de capital propio y del financiamiento provisto por los recursos afectados. **En particular sería de suma importancia arbitrar los**

procedimientos que impidan que los recursos extraordinarios a obtener en el corriente año por la venta de las acciones de YPF se empleen (aunque sea parcialmente) en financiar obra pública y proyectos de inversión que, aunque presupuestados, son claramente inconsistentes con la situación económico financiera de la Provincia, con su nivel de endeudamiento y con la evolución previsible en el mediano plazo de sus recursos y gastos.

Finalmente la Tabla 6 pone de manifiesto que la conjunción de un Resultado económico negativo más el efecto de las Amortizaciones de Deuda Pública generan a futuro de no mediar acciones correctivas de este desbalance, una Necesidad de Financiamiento en continuo crecimiento a lo largo del período abarcado por la proyección, en franca contradicción con la capacidad real de aumento del endeudamiento de la Provincia.

Tabla 2					
CALCULO DE RECURSOS	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de pesos					
INGRESOS CORRIENTES	463.22	464.62	475.41	509.91	555.68
1. Tributarios	380.31	377.31	381.35	410.05	448.58
1.1 Provinciales	61.76	61.85	65.38	70.94	77.27
Ingresos Brutos	45.21	44.79	47.03	50.86	55.25
Sellos	12.56	13.28	14.42	15.85	17.45
Otros	4.00	3.78	3.94	4.23	4.58
1.2 Nacionales	277.17	272.96	272.50	293.22	323.89
Coparticip. Secundaria	174.94	167.98	170.24	186.68	210.03
Garantia Coparticip.					
Ley 24049 Trans.Ss.Ss.	24.20	24.20	24.20	24.20	24.20
Gcias Obras Infra. Social	3.31	3.42	3.22	3.36	3.63
Gcias exte. Fdo Conurb.	15.29	17.16	13.81	16.16	20.68
Gcias suma fija L.24621	3.95	3.95	3.95	3.95	3.95
Ito. Bienes Personales	12.16	13.11	13.66	14.84	16.62
IVA Artic.5to.L23966	3.42	3.21	3.33	3.68	4.17
Fdo Comp.Tarif. Electricas	3.89	3.93	4.10	4.35	4.62
Fdo Deseq.Fiscales	36.00	36.00	36.00	36.00	36.00
1.3 Afectados O.Publicas	41.38	42.50	43.96	45.89	47.42
F.E.D.E.I.	4.73	4.82	5.00	5.26	5.49
Cop. Vial	9.45	9.71	10.04	10.47	10.81
Obras Infraestr.L.23966	2.51	2.59	2.67	2.79	2.88
FO.NA.VI.	24.69	25.38	26.24	27.37	28.25
2. Regalias	49.85	57.01	62.86	68.16	74.11
Regalias hidrocarburos	40.91	47.99	53.46	58.17	63.52
Regalias hidroelectricas	8.93	9.01	9.40	9.99	10.59
3.No tributarios	12.20	11.92	11.96	12.27	12.78
4.Vtas Bienes- Ing. Operac.	6.80	6.64	6.66	6.84	7.12
5.Rentas de la Propiedad	11.56	9.30	9.63	10.09	10.46
6. Transf. Corrientes Rec.	2.50	2.44	2.45	2.51	2.62
Rec. Ctes de Jurisdicc.					
Prov. De Libre Disp.	142.18	146.72	156.50	168.29	181.75
Rec. Ctes.Particip.con					
Nacion de Libre Disp.	269.05	264.84	264.31	284.33	314.10
Rec. Ctes.Particip.con					
Nacion de Asig. Espec.	52.00	53.06	54.61	57.29	47.42
Total Rec. Corrientes	463.22	464.62	475.41	509.91	543.27

Tabla 3

CALCULO EROGACIONES	1998	1999	2000	2001	2002
CORRIENTES					
Millones de pesos					
EROG. CORRIENTES	454.22	506.77	497.72	495.89	496.91
PERSONAL	313.03	323.82	323.82	323.82	323.82
Ad. Central	239.17	246.21	246.21	246.21	246.21
Aut.sup y fuera nivel	3.41	3.49	3.49	3.49	3.49
Escal. Gral.	46.14	47.29	47.29	47.29	47.29
Docente	91.47	93.76	93.76	93.76	93.76
Seguridad	43.64	44.73	44.73	44.73	44.73
Salud	5.21	5.34	5.34	5.34	5.34
Vial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Judicial	29.17	29.90	29.90	29.90	29.90
Otros	11.22	11.50	11.50	11.50	11.50
Horas catedra	8.91	10.20	10.20	10.20	10.20
Ad. Descentralizada	73.87	77.61	77.61	77.61	77.61
Aut.sup y fuera nivel	0.85	0.90	0.90	0.90	0.90
Escal. Gral.	6.26	6.58	6.58	6.58	6.58
Docente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Seguridad	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Salud	54.77	57.55	57.55	57.55	57.55
Vial	11.98	12.59	12.59	12.59	12.59
Judicial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Horas catedra	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
BS.CONSUMO Y Ss. NO PERSONALES	60.70	91.14	90.82	93.16	96.96
Ad. Central	51.76	62.83	62.77	64.40	66.91
Ad. Descentralizada	8.94	28.31	28.06	28.76	30.05
TRANSFERENCIAS	55.99	49.83	51.09	54.31	58.65
Ad. Central	54.26	47.57	48.83	51.99	56.24
Al sector privado	5.47	5.61	5.61	5.61	5.61
A Municipios Coparticip.	33.57	26.46	27.62	30.10	33.38
A Org.Seg. Social	2.84	3.21	3.33	3.68	4.17
A Otros Org.Publicos	12.38	12.29	12.28	12.60	13.09
A Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Al sector externo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ad. Descentralizada	1.73	2.26	2.26	2.32	2.41
Al sector privado	1.73	2.26	2.26	2.32	2.41
INTERESES	24.50	41.97	31.99	24.61	17.48

Tabla 4

CALCULO DE RECURSOS Y	1998	1999	2000	2001	2002
EROGACIONES DE CAPITAL					
Millones de pesos					
RECURSOS DE CAPITAL	22.90	242.98	17.00	17.29	18.73
PROPIOS	0.28	0.32	0.00	0.00	0.00
Administracion central	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00
Organismos Descentraliz.	0.28	0.31	0.00	0.00	0.00
TRANS. DE CAPITAL	11.37	29.47	11.00	11.29	11.73
Administracion central	6.24	26.80	8.00	8.21	8.53
Organismos Descentraliz.	5.13	2.67	3.00	3.08	3.20
RECUPERO PRESTAMOS	6.25	19.11	6.00	6.00	7.00
Administracion central	1.00	2.35	1.00	1.00	1.00
Organismos Descentraliz.	5.25	16.75	5.00	5.00	6.00
VENTA ACCIONES	5.00	194.09	0.00	0.00	0.00
Administracion central	5.00	194.09	0.00	0.00	0.00
Organismos Descentraliz.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
EROG. DE CAPITAL	137.95	174.45	112.26	115.89	117.42
Administracion central	58.82	112.26	68.30	70.00	70.00
Organismos Descentraliz.	79.12	62.19	43.96	45.89	47.42
RECURSOS DE CAPITAL					
MENOS EROG. DE CAPITAL	-115.05	68.53	-95.26	-98.60	-98.69

Tabla 5

CALCULO DE LA COBERTURA RESTRINGIDA DE GASTOS FINANCIEROS Mill. de pesos	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DISPONIBILIDAD	411.22	411.56	420.81	452.62	495.85
EROG. CORRIENTES ANTES INTERESES	429.72	467.71	468.65	474.20	482.35
Personal	313.03	323.82	323.82	323.82	323.82
Transf. Automaticas	36.41	32.59	33.86	36.70	40.46
Resto gasto corriente	80.28	111.30	110.97	113.68	118.07
F.N.O.R.	-18.50	-56.15	-47.85	-21.58	13.50
INTERESES	24.50	41.97	31.99	24.61	17.48
COBERTURA RESTRINGIDA DE GASTOS FINANCIEROS	-43.00	-98.12	-79.83	-46.19	-3.98

Tabla 6

CALCULO DE LA COBERTURA AMPLIA DE GASTOS FINANCIEROS Mill. De pesos	1998	1999	2000	2001	2002
COBERTURA RESTRINGIDA DE GASTOS FINANCIEROS	-43.00	-98.12	-79.83	-46.19	-3.98
INGRESOS CORRIENTES DE NO LIBRE DISPONIBILIDAD	52.00	53.06	54.61	57.29	47.42
COBERTURA AMPLIA Gtos.FIN.	9.00	-45.06	-25.22	11.10	43.44
RECURSOS DE CAPITAL	22.90	242.98	17.00	17.29	18.73
EROGACIONES DE CAPITAL	137.95	174.45	112.26	115.89	117.42
RESULTADO	-10.605	23.47	-120.48	-87.50	-55.25
AMORTIZACIONES	22.797	116.763	22.797	22.797	22.797
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	128.84	93.30	143.28	110.30	78.05
STOCK DE DEUDA	379.343	472.64	615.92	726.22	804.27
Indicadores de solvencia					
*Cobertura gastos financieros Estricta	-0.76	-1.34	-1.50	-0.88	0.77
*Cobertura gastos financieros Amplia	1.37	-0.07	0.21	1.45	3.49
*Recursos Propios como % de los Rec. Ctes. Totales	30.69%	31.58%	32.92%	33.00%	33.45%
*Recursos Transf. De Libre Disp. Como % Rec. Ctes.	58.08%	57.00%	55.59%	57.76%	57.82%
*Gasto Salarial como % del Gasto Corriente Total	70.12%	64.63%	65.80%	66.04%	65.91%
*Gasto Salarial como % de los Rec. Propios Prov.	224.02%	224.52%	210.50%	195.75%	181.25%
*Relacion Stock Deuda / Flujo Neto Operativo Amplio	11.3	-153.0	91.1	20.3	13.2
*Relacion Stock Deuda / Flujo Neto Operativo Restringido	-20.5	-8.4	-12.9	-33.7	-59.6

CAPITULO IV. ESTRATEGIAS FACTIBLES DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA PROVINCIAL.

El objetivo de este informe es el de delinear estrategias factibles de reestructuración de la deuda pública provincial. En la Sección I se presenta un diagnóstico sobre la situación de la provincia en materia de deuda pública, haciendo referencia a los montos, tasas y plazos, la evolución del endeudamiento y la afectación de recursos provinciales. En la Sección II se presentan las modificaciones recientes en la situación financiera de la Provincia que se originaron como consecuencia de la venta a Repsol de las acciones de YPF en poder de la Provincia. En la Sección III se expone la necesidad de financiamiento para el período 1999-2002, período para el cual se cuentan con proyecciones de resultados fiscales (ver Capítulo III), y en función de las necesidades de financiamiento se proyecta una evolución del endeudamiento proyectado y de la estructura de vencimientos de deuda para el período 1999-2002. En la Sección IV se plantean estrategias de refinanciación de la deuda pública, determinando en primer lugar el máximo nivel de endeudamiento al que puede acceder la Provincia en forma sostenida. La estrategia distingue entre deuda “refinanciable” y no refinanciable. Se detallan los costos de precancelación, la desafectación de recursos provinciales y los cambios en la tenencia de activos financieros. También se plantean las limitaciones del mercado financiero frente a la operación de refinanciación. En la Sección V se presentan las Conclusiones.

I. Diagnóstico sobre la situación de la provincia en materia de deuda pública.

I.1. Montos, tasas y plazos de la deuda pública provincial.

De acuerdo a la información suministrada por la Subsecretaría de Recursos Fiscales de la Provincia del Chubut el total de deuda pública provincial ascendía, al 31 de diciembre de 1998, a \$ 411 millones, compuesta por: \$ 348 millones de deuda con el sector financiero, \$ 39 millones de deuda instrumentada mediante títulos públicos y \$ 24 millones en concepto de otras deudas contingentes.

Tabla 1	
Composición deuda pública provincial	Al 31/12/98
Con el sector financiero	347648194
Bancos	306141947
BID	11468633
BIRF	24437500
Raytheon Aircraft	5600114
Con el sector no financiero	38796068
BOGAR y TIDEP	34447473
Bonos Consolidación Proveedores	4150700
Juicios con sentencia firme	197895
Compromisos contingentes	24138512
Deudas judiciales en tramite	5662545
Avales otorgados	18475967
TOTAL	410582774

Claramente el grueso de la deuda provincial está colocada en instituciones bancarias indicando un buen acceso al financiamiento de este tipo. En efecto, la provincia accede al financiamiento de 7

instituciones de primera línea, lo que se ubica en torno al número de instituciones promedio que financian al sector público provincial en nuestro país.

Al 30 de abril de 1999 la deuda bancaria ascendía a \$338 millones. El incremento del endeudamiento, respecto de diciembre de 1998, se explica básicamente por la sustitución de otras deudas y por el financiamiento de obras de infraestructura durante el período.

Deuda bancaria	Fecha Contrato	Saldo 30/4/99	Tasa 30/4/99	Plazo Contractual	Plazo remanente
Banco Chubut	Acuerdo Compensación	11,632,300	12.00%	85	84
Banco Rio I y IV	Oct-96	22,818,861	9.98%	96	66
Banco Rio II	Oct-96	16,419,912	9.98%	96	66
Banco Rio III	Oct-96	12,519,218	9.98%	96	66
Banco Rio V	Mar-97	15,944,444	9.98%	96	70
Banco Rio VI	Dic-98	13,750,000	12.53%	48	44
Banco Rio VII	Jul-98	10,000,000	9.58%	84	74
Banco Galicia	Ago-98	7,000,000	9.82%	120	112
Banco Frances	Nov-98	10,000,000	11.38%	36	31
BankBoston	Dic-98	30,000,000	10.88%	48	44
BEAL acciones	Dic-98	93,965,543	13.88%	30	26
BEAL hidrocarburos	Dic-98	23,611,111	14.88%	72	68
BEAL Hidroelectricas	Dic-98	45,000,000	14.88%	102	98
Banco Quilmes	Abr-99	25,000,000	13.38%	120	119
Total		337,661,390			
Promedio			11.65%	81	69
Promedio Ponderado			12.59%		61

La tasa de interés promedio pagada por la Provincia asciende a 12.6% anual. El 48% del total de deuda bancaria se colocó a tasa fija en tanto que el 52% se colocó a tasa variable, definida como un spread respecto de la tasa promedio de la encuesta de tasas pasivas del BCRA a 30 días, y de 30 a 59 días.

El costo del endeudamiento provincial está en línea con la operatoria (afectación de coparticipación, regalías y acciones) y con los costos de las restantes jurisdicciones provinciales.

El plazo promedio ponderado de vida remanente del stock de deuda bancaria es de 61 meses.

I.2. Evolución del endeudamiento

Desde 1995 a la fecha la evolución del endeudamiento provincial muestra una tendencia preocupante como resultado de los déficits financieros de las finanzas públicas provinciales. Cabe aclarar que durante la mayoría de los años analizados la Provincia no incurrió en déficits corrientes, y que como política financiera la Provincia optó por recurrir al financiamiento de sus gastos de capital en lugar de desprenderse de activos financieros en poder de la Provincia.

Tabla 3	
	Deuda por préstamos
1995	135365102
1996	226591204
1997	296078695
1998	379343631

No obstante la Provincia no ha tenido problemas en el acceso al financiamiento, lo que se explica porque el incremento del endeudamiento se produjo en un contexto de recursos crecientes y por los activos de la Provincia que pueden ser utilizados como garantías. En efecto, los intereses pagados respecto de los recursos corrientes se mantuvieron por debajo del 5% hasta 1997, recién en 1998 la relación intereses pagados/recursos corrientes superó este valor. En 1999 esta relación alcanza el 10%. Cabe sin embargo aclarar que este cálculo sobrestima el crecimiento de la

relación, ya que en los primeros años existió una diferencia importante entre los intereses pagados y los devengados (que se capitalizaban) y recién en 1999 los intereses pagados y devengados coinciden.

	Intereses Pagados	Recursos Corrientes	Intereses/ Recursos Ctes
1995	15930	543450	2.9%
1996	20770	459450	4.5%
1997	21200	524220	4.0%
1998	24500	463220	5.3%
1999 (e)	49576	464620	9.0%
(e) Corresponde a datos estimados.			

En líneas generales puede afirmarse que la situación de endeudamiento provincial, si bien se ha deteriorado, todavía resulta manejable en la medida que los intereses no representen más del 10% respecto del total de recursos corrientes, en un contexto en el cual la Provincia tienda a cerrar su brecha presupuestaria.

I.3. Afectación de recursos provinciales

Durante 1999 y 2000 la afectación de recursos coparticipados de acuerdo a las condiciones contractuales actuales se mantiene en el 60% del piso garantizado de ingresos coparticipados.

Adicionalmente a los recursos coparticipados, existen otros recursos y activos afectados como garantía de los créditos.

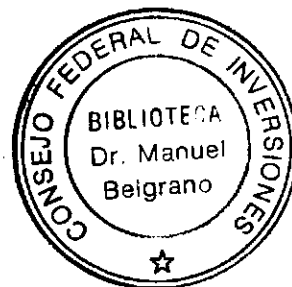


Tabla 5		
Porcentaje de recursos afectados para 1999 considerando deuda a diciembre 1998		
Recurso afectado	Beneficiario	Porcentaje afectado
Coparticipacion Federal	Varios	61%
Dividendos YPF	Argenbur	100%
Dividendos Futaleufu	Argenbur	100%
Regalias Hidrocarburiferas	Rio	50%
OtrasRegalias Hidrocarburiferas	Argenbur	100%
Regalias Hidroelectricas	Argenbur	100%
Activos afectados a operaciones financieras		
	Acciones	% afectado
YPF	4334204	100%
Transpa S.A.	13462782	100%

En junio de 1999 la Provincia vendió las acciones de YPF y canceló el crédito que estas garantizaban.

La estrategia provincial de acceso al financiamiento, con el objetivo de minimizar el costo financiero, ha consistido en afectar recursos y tenencia acciones como garantía. En la actualidad, prácticamente la totalidad de los recursos (con excepción de la coparticipación federal y las regalías hidrocarburíferas) se encuentran afectados al 100%. Este es un elemento importante al considerar cualquier estrategia de refinanciamiento, la que debe lograr un equilibrio entre las nuevas condiciones financieras (tasas y plazos) y la desafectación de garantías.

Durante 1998 la Provincia renovó una operación de crédito con garantía de acciones de YPF. La alternativa hubiera sido cancelar el drédito vendiendo tales acciones. Afortunadamente la decisión financiera consistió afectar las acciones como garantía, en lugar de venderlas, lo que

generó una ganancia a la Provincia del orden de \$ 100 millones a cuenta de la evolución del precio de las acciones de YPF entre fines de 1999 y mediados de 1999.

Tabla 6				
Regalias, dividendos y coparticipacion afectados al pago de creditos				
	1996	1997	1998	1999
Por acreedor				
Rio	5256559	11965724	17503746	26539822
Futaleufu	10001534	6664761	15020581	1043388
Argemofin y Aluar	7284826	25372064		29362470
Aluar	4485000			
Raitheon Aircraft	648669	1297337	1419216	1473049
UEP	289740	541457	940890	1147347
Sist Cloacal Rawson	1086035	1021296	956557	891818
Banco Chubut		1809209	1809209	1809209
Bogar		709928	2532693	3645292
Argenbur			9967173	
Bopro			494986	719214
Prep			1522382	4458872
Banco Galicia			231233	949748
Banco Frances			104583	3515125
BankBoston				7130875
Terminal Puerto Madryn				124286
Total	29052363	49381776	52503249	82810515
Por concepto				
Regalias petroleras	6155351	18732664	24880716	34141168
Regalias Hidroelectricas	10001534	6664761	8814293	7737138
Dividendos YPF	2195118		2590202	3737818
Acciones YPF		15519509		
Dividendos Futaleufu	8675916	3085615	6206288	
Coparticipacion Federal	2024443	5379227	10011750	37194392
Total	29052362	49381776	52503249	82810516

II.1. Modificaciones recientes en la situación financiera de la Provincia.

Durante el presente ejercicio la Provincia pudo concretar la venta a Repsol de las acciones de YPF en su poder. Esta operación significó la venta de la totalidad de la tenencia accionaria de la Provincia (4.334.204 acciones a \$ 44.78 por acción) en \$ 194 millones. Para ello la Provincia debió cancelar un préstamo con el BEAL por \$ 94 millones, cuyo capital estaba garantizado con las acciones de YPF. Los costos de precancelación se estimaron en \$ 6 millones.

Al respecto cabe aclarar que se considera muy razonable la operación realizada por la Provincia (venta de acciones y cancelación del préstamo del BEAL) a pesar de los costos de precancelación. En efecto, estos costos representan el 3% de la tenencia accionaria de YPF valuadas al precio de ejercicio de la oferta de Repsol, lo que implica que ante una eventual baja de las acciones (post operación Repsol) de más de 3% la Provincia incurriría en una pérdida al conservar las acciones.

Esta cancelación puede interpretarse como una operación de **recompra de deuda** y una **operación de cobertura** ante la baja del precio de acciones de YPF. En lo referente a la operación de recompra de deuda la Tasa Interna de Retorno implícita asciende a 11%, lo que debe interpretarse como una tasa muy razonable de aplicación financiera de la Provincia. Adicionalmente, la operación de cobertura es también aconsejable ya que existe un consenso prácticamente generalizado respecto de una futura baja de las acciones de YPF después de la operación de Repsol. Por otra parte, la alternativa de realizar una operación de cobertura quedándose con las acciones hubiera implicado pagar una prima significativamente superior al 3%.

En función de esta operación el total de la deuda bancaria se reduce de \$ 338 millones a \$ 244 millones, su costo promedio ponderado se reduce de 12.59% a 12.09% y el plazo promedio ponderado se incrementa de 61 meses a 75 meses.

Deuda bancaria	Fecha Contrato	Saldo 30/4/99	Tasa al 30/4/99	Plazo Contractual	Plazo remanente
Banco Chubut	Acuerdo Compensacion	11,632,300	12.00%	85	84
Banco Rio I y IV	Oct-96	22,818,861	9.98%	96	66
Banco Rio II	Oct-96	16,419,912	9.98%	96	66
Banco Rio III	Oct-96	12,519,218	9.98%	96	66
Banco Rio V	Mar-97	15,944,444	9.98%	96	70
Banco Rio VI	Dic-98	13,750,000	12.53%	48	44
Banco Rio VII	Jul-98	10,000,000	9.58%	84	74
Banco Galicia	Ago-98	7,000,000	9.82%	120	112
Banco Frances	Nov-98	10,000,000	11.38%	36	31
BankBoston	Dic-98	30,000,000	10.88%	48	44
BEAL Acciones	Dic-98	0	13.88%	Cancelado	
BEAL hidrocarburos	Dic-98	23,611,111	14.88%	72	68
BEAL Hidroelectricas	Dic-98	45,000,000	14.88%	102	98
Banco Quilmes	Abr-99	25,000,000	13.38%	120	119
Total		243,695,848			
Promedio			11.48%	85	72
Promedio Ponderado			12.094%		75

En la tabla adjunta se presenta la modificación de los intereses y amortizaciones de deuda en función de la operación de cancelación del préstamo del BEAL con garantía de acciones de YPF. La operación significa un ahorro de intereses de \$27 millones durante el periodo 1999-2001 (fecha en que vencía el préstamo).

Miles de \$	Antes de la cancelación al BEAL			Después de la cancelación al BEAL			Diferencias		
	Vencimientos	Amortizac.	Interes	Total	Amortizac.	Interes	Total	Amortizac.	Intereses
1999		35438	49582	85020	129404 (1)	41977	171380	93966	-7605
2000		53215	45026	98241	53215	31988	85203	0	-13038
2001		147049	31128	178177	53083	24609	77693	-93966	-6519
2002		49525	17476	67001	49525	17476	67001	0	0
2003		36721	12320	49041	36721	12320	49041	0	0
2004		33759	8037	41796	33759	8037	41796	0	0
2005		17115	4958	22073	17115	4958	22073	0	0
2006		14245	3021	17266	14245	3021	17266	0	0
2007		10087	1422	11509	10087	1422	11509	0	0
2008		6119	561	6680	6119	561	6680	0	0
2009		1341	93	1434	1341	93	1434	0	0
2010		364	27	391	364	27	391	0	0
Total		404978	173651	578629	404978	146489	551467	0	-27162

(1) Se consideró como una amortización anticipada la cancelación del préstamo del BEAL.

Adicionalmente, la cancelación de este préstamo implica una reducción de los recursos de coparticipación afectados en garantía de los préstamos del 9/10% mensual, con lo cual la afectación de recursos en los años 1999 al 2001 se reduciría de 60% a 50% aproximadamente.

La relación entre las tenencias accionarias y disponibilidades de la Provincia respecto de su endeudamiento se reduce en virtud de la operación de cancelación del préstamo del BEAL de 67% a 55%.

	31/12/98	May-99	Jun-99
Disponibilidades			94120112
YPF	114856406	194085655	0
H. Futaleufu	52915287	52915287	52915287
H. Ameghino	6687995	6687995	6687995
Transpa	14539805	14539805	14539805
CTP	2403873	2403873	2403873
Total	191403366	270632615	170667072
Deuda por Préstamos	379343631	404978000	311011457
Acciones/Deuda	50%	67%	55%

III.1. Necesidad de financiamiento para el período 1999-2002.

En función de las proyecciones elaboradas en el Capítulo III la Provincia presenta una situación deficitaria para todo el período considerado, en efecto el resultado acumulado antes de intereses asciende a \$ 111 millones en ese lapso, el que puede descomponerse en un resultado superavitario acumulado a cuenta del ahorro corriente de \$ 113 millones y un déficit acumulado de recursos menos erogaciones de capital de \$ 224 millones.

Tabla 10				
Evolución del resultado antes de intereses				
Millones de \$	1999	2000	2001	2002
Ingresos Corrientes	464.62	475.41	509.91	555.68
Egresos Corrientes (sin intereses)	467.71	468.65	474.20	482.35
Ahorro Corriente	-3.09	6.76	35.71	73.33
Recursos de Capital	242.98	17.00	17.29	18.73
Erogaciones de Capital	174.45	112.26	115.80	117.42
Recursos - Erogaciones de capital	68.53	-95.26	-98.51	-98.69
Resultado antes de intereses	65.44	-88.50	-62.80	-25.36
Ahorro Corriente Acumulado	-3.09	3.67	39.38	112.71
Recursos - Erogaciones de capital Acumulado	68.53	-26.73	-125.24	-223.93
Resultado Acumulado	65.44	-23.06	-85.86	-111.22

Cabe aclarar que en 1999 se incluyeron como recursos de capital \$ 194 millones de la venta de acciones de YPF. Si esta venta fuese considerada como un ingreso extraordinario o como un mecanismo de financiamiento se tendría un resultado acumulado deficitario para todo el período de \$305 millones, producto de un ahorro corriente superavitario acumulado de \$ 113 millones y un déficit acumulado de recursos menos erogaciones de capital de \$ 418 millones.

Tabla 11				
Evolución del resultado antes de intereses sin considerar la venta de acciones de YPF como recurso de capital				
Millones de \$	1999	2000	2001	2002
Ingresos Corrientes	464.62	475.41	509.91	555.68
Egresos Corrientes (sin intereses)	467.71	468.65	474.20	482.35
Ahorro Corriente	-3.09	6.76	35.71	73.33
Recursos de Capital	48.89	17.00	17.29	18.73
Erogaciones de Capital	174.45	112.26	115.80	117.42
Recursos - Erogaciones de capital	-125.56	-95.26	-98.51	-98.69
Resultado antes de intereses	-128.65	-88.50	-62.80	-25.36
Ahorro Corriente Acumulado	-3.09	3.67	39.38	112.71
Recursos - Erogaciones de capital Acumulado	-125.56	-220.82	-319.33	-418.02
Resultado acumulado	-128.65	-217.15	-279.95	-305.31

III.2. Evolución del endeudamiento proyectado para el período 1999-2002.

A efectos de diseñar una política de financiamiento para el período 1999-2002 se ha proyectado una evolución de la necesidad de financiamiento y de la deuda pública provincial en base a las proyecciones presentadas en la sección III.1. Para ello se supuso que el costo del endeudamiento adicional en que incurre la Provincia se mantiene en los niveles actuales: 12% anual.

Para el año 1999 se efectuó una corrección en el resultado antes de intereses, consistente en deducir el ingreso por la venta de las acciones de YPF por \$ 194 millones. Esto permite que la cifra de resultados antes de intereses de 1999 sea más homogénea con los años siguientes. Los ingresos por dicha venta se incluyeron como un ítem de financiamiento. Asimismo se incluyó el ítem de "Inversiones" para indicar las disponibilidades con que cuenta la Provincia luego de la venta de acciones menos la cancelación del crédito del BEAL por \$ 94 millones y las comisiones pagadas por precancelación por \$ 6 millones. Esta presentación de los resultados es más acorde con las decisiones de política financiera a las que puede acceder la Provincia y que se explican en la sección siguiente.

Tabla 12				
Evolución de la necesidad de financiamiento y del endeudamiento				
Millones de \$	1999	2000	2001	2002
Resultado antes de intereses (1)	-128.65	-88.50	-62.80	-25.36
Intereses contractuales (2)	41.97	31.99	24.61	17.48
Intereses por endeudamiento adicional	0.00	9.20	24.76	38.22
Total intereses	41.97	41.19	49.37	55.70
Resultado después de intereses	-170.62	-129.69	-112.17	-81.06
Amortizaciones contractuales (3)	35.43	53.22	53.08	49.53
Cancelación préstamo BEAL	93.97			
Inversiones (4)	94.12			
Necesidad de Financiamiento	394.14	182.90	165.25	130.59
Financiamiento	394.14	182.90	165.25	130.59
Venta de acciones de YPF (neta) (5)	188.09	0.00	0.00	0.00
Endeudamiento	206.05	182.90	165.25	130.59
Stock de deuda por préstamos al inicio del período	379.34	455.99	585.68	697.85
Stock de deuda por préstamos al final del período	455.99	585.68	697.85	778.91
Variación del endeudamiento	76.65	129.69	112.17	81.06
- Resultado después intereses+Inversiones-Vta activos	76.65	129.69	112.17	81.06
(1) Al resultado antes de intereses del cuadro anterior se le dedujeron los ingresos por venta de acciones de YPF por \$ 194 millones a efectos de hacer más homogénea la comparación de la tendencia de los resultados antes de intereses. El ingreso por venta de acciones (neto de los costos de precancelación) se incluye como un componente del financiamiento.				
(2) Corresponde a los intereses a los que ya está obligada a pagar la Provincia en virtud de los contratos vigentes.				
(3) Corresponde a las amortizaciones a las que ya está obligada a pagar la Provincia en virtud de los contratos vigentes.				
(4) Corresponde a las disponibilidades con que cuenta la Provincia, resultado de la venta de acciones de YPF neta de los costos de precancelación y de la cancelación del préstamo del BEAL por \$ 94 millones.				
(5) Corresponde al ingreso neto de costos de precancelación (\$6 millones) por venta de acciones de YPF (\$194 millones).				

Como puede apreciarse en la Tabla 12, el endeudamiento resultante del financiamiento de los déficits anuales muestra una tendencia creciente. La deuda se incrementa un 105% entre diciembre de 1998 y diciembre del año 2002.

Claramente la clave de esta evolución se encuentra en los gastos de capital, situación que de alguna manera replicaría la conducta observada en el pasado. En efecto: desde 1995 a 1998 la Provincia no incurrió en déficits corrientes, optando por recurrir al financiamiento de sus gastos de capital vía endeudamiento.

En las proyecciones para el período 1999-2002 se registraría una tendencia creciente del Ahorro Corriente, el cual no resulta suficiente para financiar los gastos de capital y pagar los intereses del endeudamiento.

En este contexto la Provincia puede enfrentar serios problemas en lo referente al acceso al financiamiento, dado que la carga de intereses muestra en todos los años de las proyecciones una tendencia creciente respecto de los recursos corrientes de la Provincia (Tabla 13) y adicionalmente no existen activos (con excepción de las disponibilidades) que puedan ser utilizados como garantías. De acuerdo a las proyecciones, los intereses pagados respecto de los recursos corrientes muestran una tendencia creciente en el período considerado.

	Intereses	Recursos Corrientes	Intereses/Recursos Ctes
1999	41.97	464.62	9.0%
2000	41.19	475.41	8.7%
2001	49.37	509.91	9.7%
2002	55.70	555.68	10.0%

La situación de endeudamiento provincial resultaría manejable en la medida que los intereses no representen más del 10% respecto del total de recursos corrientes, en un contexto en el cual la Provincia tienda a cerrar su brecha presupuestaria. Claramente estas condiciones no se cumplen en estas proyecciones, lo cual podría implicar que en alguno de los años considerados la Provincia tenga dificultades para acceder al endeudamiento, o bien deba financiarse a tasas crecientes, generando un crecimiento aún más preocupante del stock de deuda.

III.3. Evolución probable de los Vencimientos de deuda.

Tomando en consideración la fragilidad de las finanzas provinciales para el período proyectado resultaría muy factible que los plazos del endeudamiento a que acceda la Provincia se vean reducidos. En la tabla 14 se presentan dos alternativas referentes a la evolución de los servicios de capital e intereses de la deuda pública provincial. En la Alternativa 1 se supuso que la provincia consigue financiarse manteniendo aproximadamente los plazos promedios actuales: 6 años. En la Alternativa 2 se supuso que estos plazos se reducen a la mitad: 3 años.

Millones de \$	1999	2000	2001	2002
Alternativa 1				
Amortización	35.43	65.99	87.47	102.61
Intereses	41.97	41.19	49.37	55.70
Total	77.40	107.18	136.84	158.31
Total servicios/Piso Garantizado Coparticipación	55.0%	75.2%	87.5%	90.0%
Alternativa 2				
Amortización	35.43	78.77	121.86	155.69
Intereses	41.97	41.19	49.37	55.70
Total	77.40	119.95	171.23	211.40
Total servicios/Piso Garantizado Coparticipación	55.0%	84.1%	109.5%	120.2%
Piso Garantizado de Coparticipación mensual	11.72	11.88	13.03	14.66
Coparticipación anual	167.98	170.24	186.68	210.03

Para 1999 el total de vencimientos de capital e intereses de la deuda representan (lo cual no debe interpretarse como que afectan) una afectación mensual del orden de 55% del piso garantizado de recursos coparticipados. Bajo la Alternativa 1 dichos vencimientos del servicio de la deuda pública alcanzan, en el año 2002, al 90% del piso garantizado de recursos coparticipados (que se supuso que crece en forma proporcional al incremento proyectado de tales recursos). En la Alternativa 2, en el año 2002, los vencimientos representarían el 120% del piso garantizado de recursos coparticipados. Este ejercicio indica que resultará cada vez más difícil el acceso al

crédito por parte de la Provincia, sugiriendo no sólo que es necesario diseñar una estrategia de refinanciamiento, sino también implementar un ajuste en las finanzas públicas provinciales.

IV. Estrategias de refinanciación de la deuda pública.

Dado el contexto que implican las proyecciones actuales respecto de las finanzas públicas provinciales se consideró necesario definir una estrategia de financiamiento ex ante, es decir plantear cual es el máximo nivel de endeudamiento al que puede acceder la Provincia en forma sostenida, bajo las siguientes limitaciones:

- a. Los intereses de la deuda no pueden superar el 10% del total de recursos corrientes.
- b. Las disponibilidades con que cuenta la Provincia pueden utilizarse para adquirir algún título de deuda del gobierno nacional o del Tesoro de los Estados Unidos para ser utilizado como colateral.
- c. La Provincia, en la medida que se cumplan las condiciones anteriores podrá utilizar parte de sus disponibilidades para hacer frente a los costos de precancelación.
- d. El resultado antes de intereses deberá alcanzar una magnitud suficiente para que los intereses de la deuda no superen el 10% de los recursos corrientes.

A efectos de calcular el máximo nivel de endeudamiento admisible se realizaron los siguientes supuestos:

- a. El costo del endeudamiento se mantendrá en el entorno del 12% anual.
- b. Bajo condiciones de solvencia fiscal o de convergencia hacia dicha solvencia los plazos del endeudamiento podrán extenderse a 15 años.

- c. El pago del capital de la deuda refinanciada consistirá en una sola amortización a los 15 años.
- d. Los intereses de la deuda refinanciada se pagarán en todos los períodos, afectando la coparticipación como garantía.

Bajo estas limitaciones y supuestos se presenta en la Tabla 15 el máximo nivel de endeudamiento al que puede acceder la Provincia en el período 1999-2010. Para ello se estimó el ajuste en el resultado antes de intereses necesario para cumplir con las limitaciones propuestas.

Millones de \$	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado antes de intereses compatible con la solvencia fiscal	-85	23	14	28	32	34	34	36	38	41	42	44
Intereses contractuales	42	4	4	3	2	2	1	1	1	0	0	0
Intereses deuda refinanciada	0	43	47	52	57	61	65	69	74	79	83	89
Total intereses	42	48	51	55	59	62	66	70	74	79	84	89
Resultado después de intereses	-127	-25	-37	-27	-27	-29	-32	-34	-36	-38	-42	-44
Amortizaciones contractuales	35	8	8	8	8	6	4	4	4	3	0	0
Cancelación préstamo BEAL	94											
Inversiones	94											
Necesidad de Financiamiento	351	33	45	35	35	35	36	38	40	41	42	45
Financiamiento	351	33	45	35	35	35	36	38	40	41	42	45
Venta de acciones de YPF neta	188	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Endeudamiento	163	33	45	35	35	35	36	38	40	41	42	45
Stock de deuda por préstamos al inicio del periodo	379	413	437	474	501	528	557	589	623	659	697	738
Stock de deuda no refinanciable	60	53	45	37	29	22	16	11	7	4	1	0
Stock de deuda refinanciable	319	360	392	437	472	507	542	578	615	655	696	738
Stock de deuda "sostenible" fin del periodo	413	437	474	501	528	557	589	623	659	697	738	782
Stock de deuda no refinanciable	53	45	37	29	22	16	11	7	4	1	0	0
Stock de deuda refinanciable	360	392	437	472	507	542	578	615	655	696	738	782
Variación del endeudamiento	33	25	37	27	27	29	32	34	36	38	42	44
Deuda no refinanciable	-7	-8	-8	-8	-8	-6	-4	-4	-4	-3	0	0
Deuda refinanciable	41	33	45	35	35	35	36	38	40	41	42	45
Intereses/ingresos corrientes	9%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Garantía de capital en Bonos Argentinos	66	72	80	86	93	99	106	112	120	127	135	143
en Bonos USA	150	164	182	197	211	226	241	257	273	290	308	326

Como puede apreciarse en la Tabla 15 el máximo nivel de endeudamiento compatible con la solvencia fiscal, definida de acuerdo a las limitaciones antes presentadas implica que en el período considerado que el ratio endeudamiento/ingresos corrientes no podrá superar el 90%, desde un endeudamiento inicial de \$ 379 millones a un nivel máximo en el año 2010 de \$ 782 millones.

En las dos últimas filas de la Tabla 15 se presenta el Valor actual de las garantías por el pago del capital de la deuda refinanciable. Se consideraron dos alternativas, la primera que la garantía se constituía en bonos argentinos a 15 años con un rendimiento del 12% anual. La segunda que se constituía en bonos de USA, también a 15 años pero con un rendimiento del 6% anual.

Bajo la primera alternativa se estima que la Provincia cuenta con las disponibilidades suficientes para instrumentar las garantías hasta el año 2000 o 2001. A partir de entonces las garantías se incrementan en aproximadamente \$ 6/8 millones por año. Esto implica que se requerirá un superávit fiscal adicional a efectos de constituir las garantías.

Bajo la segunda alternativa, la Provincia cuenta con aproximadamente la mitad de las disponibilidades para constituir las garantías necesarias en 1999. En este caso el ajuste fiscal necesario para constituir las garantías es considerable, por lo que es posible que esta alternativa no pueda ser instrumentada.

En la Tabla 15 se destacan dos tipos de endeudamiento y sus correspondientes intereses:

- Deuda refinanciable.

- Deuda no refinanciable.

En la tabla 16 se presentan el total de deuda al 30 de junio de 1999. A partir de esta información se consideró que dados los intereses y los plazos contractuales no resultaba conveniente refinanciar la deuda con intereses inferiores al 10 % anual. En consecuencia, la deuda refinanciable corresponde básicamente a la deuda bancaria, donde se podría lograr una reducción de los intereses o una extensión de los plazos al ofrecer mejores garantías.

En el caso de la deuda no sujeta a refinanciación se proyectaron los servicios de amortización e intereses de acuerdo a los contratos vigentes.

Tabla 16				
Acreeedor	Deuda al 6/99	Interés	Vencimiento	Plazo remanente
BankBoston	30.0	14.96%	2002.12	42
BEAL	68.3	14.88%	2007.06	96
Banco Quilmes	25.0	14.83%	2009.04	118
Banco Francés	10.0	13.30%	2001.11	29
Banco Chubut	11.5	12.68%	2006.04	82
Banco Río	90.1	11.57%	2005.06	72
Banco Galicia	7.0	10.37%	2008.08	110
Total refinanciable	241.9	13.35%		80
Bogar	13.6	9.82%	2006.06	84
SCR	2.4	9.70%	2002.06	36
Raitheon Aircraft	5.0	9.31%	2004.04	58
PREP	23.5	9.29%	2009.03	117
UEP	7.7	8.98%	2010.12	138
Fdo Fiduciario	1.9	6.91%	2008.12	114
Bopro I	3.9	5.72%	2007.04	94
Total no refinanciable	58.0	9.07%		102
Total	299.9	12.5%		84

Este “programa” que podría denominarse de máximo endeudamiento compatible con la solvencia fiscal implica un ajuste considerable de las finanzas provinciales. El resultado antes de intereses

debe converger a un superávit del orden de 5% de los ingresos corrientes. Para ello es necesario un ajuste promedio de las erogaciones de capital de 59% en el período 1999-2002, o alternativamente una reducción promedio de las erogaciones corrientes de 15%, o un incremento de los ingresos corrientes de 14%, para dicho período.

	1999	2000	2001	2002
Resultado antes de intereses según proyecciones actuales	-129	-89	-63	-25
Resultado antes de intereses compatible con la solvencia fiscal	-85	23	14	28
Ajuste necesario para lograr la solvencia fiscal	43	111	77	54
Ajuste como proporción de las erogaciones de capital	25%	99%	66%	46%
Ajuste como proporción de las erogaciones corrientes	9%	24%	16%	11%
Ajuste como proporción del total de erogaciones	7%	19%	13%	9%
Ajuste como proporción de los ingresos corrientes	9%	23%	15%	10%
Ajuste como proporción del total de ingresos	8%	23%	15%	9%

Bajo este esquema la afectación de la coparticipación, a cuenta exclusivamente de los intereses convergería al 25% del piso garantizado de ingresos coparticipados.

Costos de precancelación

Los costos de precancelación de los créditos, (una vez cancelado el crédito del BEAL por \$ 94 millones) ascienden a \$3.9 millones. Esto indica que en principio la Provincia contaría con los recursos suficientes para adquirir el título público como colateral y a su vez pagar los costos de precancelación.

Tabla 18				
		Clausulas	Importe	%
Banco Chubut	11,632,300	Sin clausula expresa		
Banco Rio I y IV	22,818,861	Monto x 3%	684,566	3.0%
Banco Rio II	16,419,912	Monto x 3%	492,597	3.0%
Banco Rio III	12,519,218	Monto x 3%	375,577	3.0%
Banco Rio V	15,944,444	Monto x 2,25%	358,750	2.3%
Banco Rio VI	13,750,000	Sin clausula expresa	275,000	2.0%
Banco Rio VII	10,000,000	Sin clausula expresa		0.0%
Banco Galicia	7,000,000	Monto Variable	315,000	4.5%
Banco Frances	10,000,000	Monto x 3%	300,000	3.0%
BankBoston	30,000,000	Monto x 1.5%	450,000	1.5%
BEAL acciones (*)	0	Cancelado	0	
BEAL hidrocarburos	23,611,111	Monto x 2,25% x n	3,010,417	12.8%
BEAL Hidroelectricas	45,000,000	Monto x 2.25% x n	8,268,750	18.4%
Banco Quilmes	25,000,000	C x K x (D/365)	619,792	2.5%
Total	243,695,846		15,150,449	6.2%
Total sin BEAL	175,084,735		3,871,282	2.2%

Desafectación de recursos provinciales

Bajo la alternativa de reestructuración propuesta se liberarían las afectaciones de los Dividendos de Futaleufú (100%), Regalías Hidrocarburíferas (100%), Regalías Hidroeléctricas (100%) y las acciones de Transpa S.A. (100%).

Tenencia de activos financieros.

La Provincia contaría con una tenencia remanente de activos financieros no afectados al pago de sus deudas por préstamos por \$ 76.5 millones, los que podrían utilizarse en operaciones transitorias de financiamiento.

Tabla 19	
Tenencia remanente de activos financieros	
	\$ millones
H. Futaleufu	52.9
H. Ameghino	6.7
Transpa	14.5
CTP	2.4
Total	76.5

Limitaciones del mercado financiero

La posibilidad de refinanciamiento de parte de la deuda pública provincial puede verse limitada por determinadas condiciones del mercado financiero.

El monto de emisión (\$360 millones en 1999) es lo suficientemente importante como para que no pueda ser absorbido plenamente por el mercado local, por lo que necesariamente se deberá colocar parte de la emisión en el mercado internacional.

El “producto”, intereses garantizados por coparticipación y capital por un título del gobierno argentino, constituye lo que en la jerga se denomina como un “blend” homogéneo, es decir, tanto el capital como los intereses representan riesgo soberano argentino.

La oportunidad de la emisión puede resultar un problema dada la tendencia creciente de la prima de riesgo país. Por otra parte la emisión a tasas superiores al 12% carece de sentido económico ya que a este costo corresponde sumarle los gastos de colocación de entre 100 y 150 puntos básicos y los costos de precancelación, 150 puntos adicionales; con lo cual el costo del nuevo endeudamiento se ubicaría entre 14.5 y 15% anual.

IV. Conclusiones.

Existe una alternativa posible de lograr una reestructuración del endeudamiento provincial. El remanente de la operación de venta de acciones de YPF puede utilizarse para pagar los costos de precancelación de los créditos bancarios vigentes y para integrar las garantías adicionales por el capital de la deuda refinanciada. Las limitaciones al esquema de reestructuración propuesto están más determinadas por la debilidad estructural de las finanzas provinciales (de acuerdo a las proyecciones para el período 1999-2002) que por limitaciones de tipo financiero. Esto no quiere decir que no existan limitaciones de tipo financiero, tales como accesibilidad al mercado de capitales, costos y plazos de la operación de reestructuración; sino que antes debe lograrse que se manifiesten ajustes en las finanzas provinciales compatibles con la solvencia fiscal de largo plazo.

CAPITULO V. RECUPERACION DE LA SOLVENCIA FISCAL: SISTEMA POLITICO E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS, SU INFLUENCIA SOBRE EL DESEMPEÑO FISCAL. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT Y EL AFIANZAMIENTO DE LA DISCIPLINA FISCAL

Introducción

Las proyecciones fiscales contenidas en el Capítulo III muestran para la Provincia una situación deficitaria para todo el período considerado (1999-2000). El resultado acumulado antes de intereses asciende a \$ 111 millones en ese lapso, el que puede descomponerse en un resultado superavitario acumulado a cuenta del ahorro corriente de \$ 113 millones y un déficit acumulado de recursos menos erogaciones de capital de \$ 224 millones.

Cabe aclarar que en 1999 se incluyeron como recursos de capital \$ 194 millones de la venta de acciones de YPF. Si esta venta fuese considerada como un ingreso extraordinario o como un mecanismo de financiamiento se tendría un resultado acumulado deficitario para todo el período de \$ 399 millones, producto de un ahorro corriente superavitario acumulado de \$ 96 millones y un déficit acumulado de recursos menos erogaciones de capital de \$ 495 millones.

En base a las proyecciones mencionadas en el capítulo IV y a efectos de diseñar una política de financiamiento para el período 1999-2000, se supone que el costo del endeudamiento adicional en que incurre la Provincia se mantiene en los niveles del 12% anual.

Para el año 1999 se efectuó una corrección en el resultado antes de intereses, consistente en deducir el ingreso por la venta de las acciones de YPF de \$ 194 millones. Esto permite que la cifra de resultados antes de intereses de 1999 sea más homogénea con los años siguientes. Los ingresos por dicha venta se incluyeron como un ítem de financiamiento. Asimismo se incluyó el ítem de "Inversiones" para indicar las disponibilidades con que cuenta la Provincia luego de la venta de acciones menos la cancelación de los créditos del BEAL por \$ 104 millones y las comisiones pagadas por precancelación por \$ 10,5 millones.

Millones de \$	1999	2000	2001	2002
Resultado antes de intereses	-128.65	-88.50	-62.80	-25.36
Intereses contractuales	41.97	31.99	24.61	17.48
Intereses por endeudamiento adicional	0.00	9.20	24.76	38.22
Total intereses	41.97	41.19	49.37	55.70
Resultado después de intereses	-170.62	-129.69	-112.17	-81.06
Amortizaciones contractuales	35.43	53.22	53.08	49.53
Cancelación préstamo BEAL	93.97			
Inversiones	94.12			
Necesidad de Financiamiento	394.14	182.90	165.25	130.59
Financiamiento	394.14	182.90	165.25	130.59
Venta de acciones de YPF (neta)	188.09	0.00	0.00	0.00
Endeudamiento	206.05	182.90	165.25	130.59
Stock de deuda por préstamos al inicio del período	379.34	455.99	585.68	697.85
Stock de deuda por préstamos al final del período	455.99	585.68	697.85	778.91
Variación del endeudamiento	76.65	129.69	112.17	81.06
- Resultado después intereses+Inversiones-Vta activos	76.65	129.69	112.17	81.06

Como puede apreciarse el cuadro anterior, el endeudamiento resultante del financiamiento de los déficits anuales muestra una tendencia creciente. La deuda se incrementa un 105% entre diciembre de 1998 y diciembre del año 2002.

Claramente la clave de esta evolución se encuentra en los gastos de capital, situación que de alguna manera replicaría la conducta observada en el pasado. En efecto, desde 1995 a 1998 la Provincia no incurrió en déficits corrientes, optando por recurrir al financiamiento de sus gastos de capital vía endeudamiento.

En las proyecciones para el período 1999-2000 se registra una tendencia creciente del Ahorro Corriente, el cual no resulta suficiente para financiar los gastos de capital y pagar los intereses del endeudamiento.

En este contexto la Provincia puede enfrentar serios problemas en lo referente al acceso al financiamiento, dado que la carga de intereses muestra en todos los años de las proyecciones una tendencia creciente respecto de los recursos corrientes de la Provincia y no existen activos adicionales (con excepción de las disponibilidades) que puedan ser utilizados como garantías.

Asimismo tomando en consideración la fragilidad de las finanzas provinciales para el período proyectado de no mediar acciones correctivas resultaría muy factible que los plazos del endeudamiento a que acceda la Provincia se vieran reducidos.

Elementos para una estrategia de refinanciación de la deuda pública

Dado el contexto que implican las proyecciones se definió una estrategia de financiamiento ex ante, planteando cuál es el máximo nivel de endeudamiento al que puede acceder la Provincia en forma sostenida, bajo las siguientes limitaciones:

- a. Los intereses de la deuda no pueden superar el 10% del total de recursos corrientes.
- b. Las disponibilidades con que cuenta la Provincia pueden utilizarse para adquirir algún título de deuda del gobierno nacional o del Tesoro de los Estados Unidos para ser utilizado como colateral
- c. La Provincia, en la medida que se cumplan las condiciones anteriores podrá utilizar parte de sus disponibilidades para hacer frente a los costos de precancelación
- d. El resultado antes de intereses deberá alcanzar una magnitud suficiente para que los intereses de la deuda no superen el 10% de los recursos corrientes

A efectos de calcular el máximo nivel de endeudamiento admisible se realizaron los siguientes supuestos:

- a. El costo del endeudamiento se mantiene en el entorno del 12% anual
- b. Bajo condiciones de solvencia fiscal o de convergencia hacia dicha solvencia los plazos del endeudamiento podrán extenderse a 15 años
- c. El pago del capital de la deuda refinanciada consistirá en una sola amortización a los 15 años
- d. Los intereses de la deuda refinanciada se pagarán en todos los períodos, afectando la coparticipación como garantía

Bajo estas limitaciones y supuestos en el siguiente cuadro se detalla el máximo nivel de endeudamiento compatible con la solvencia fiscal, definida de acuerdo a las limitaciones antes presentadas. En el período considerado el endeudamiento no podrá crecer más de \$ 100 millones, desde un endeudamiento inicial de \$ 379 millones a un nivel máximo en el año 2002 de \$ 477 millones.

Millones de \$	1999	2000	2001	2002
Sstock de deuda por préstamos al inicio del período	379.34	413.00	437.00	474.00
Stock de deuda “sostenible” compatible con la solvencia fiscal (al final del período)	413.00	437.00	474.00	501.00
Variación del endeudamiento	33.00	25.00	37.00	27.00
Intereses/Ingresos Corrientes	9.1%	10.0%	10.0%	10.0%

Este “programa” que podría denominarse de máximo endeudamiento compatible con la solvencia fiscal implica un ajuste considerable de las finanzas provinciales, el cual se presenta en el siguiente cuadro. El resultado antes de intereses debe converger a un superávit del orden de 5% de los ingresos corrientes. Para ello es necesario un ajuste promedio de las erogaciones de capital de 59%, o alternatively una reducción promedio de las erogaciones corrientes de 15%, o un incremento de los ingresos corrientes de 14%.

	1999	2000	2001	2002
Resultado antes de intereses según proyecciones actuales	-129	-89	-63	-25
Resultado antes de intereses compatible con la solvencia fiscal	-85	23	14	28
Ajuste necesario para lograr la solvencia fiscal	43	111	77	54
Ajuste como proporción de las erogaciones de capital	25%	99%	66%	46%
Ajuste como proporción de las erogaciones corrientes	9%	24%	16%	11%
Ajuste como proporción del total de erogaciones	7%	19%	13%	9%
Ajuste como proporción de los ingresos corrientes	9%	23%	15%	10%
Ajuste como proporción del total de ingresos	8%	23%	15%	9%

Bajo este esquema la afectación de la coparticipación, a cuenta exclusivamente de los intereses convergería al 25% del piso garantizado de ingresos coparticipados.

Los problemas fiscales que enfrenta de la provincia y la necesidad de realizar ajustes para mejorar la solvencia fiscal en el marco del programa antes reseñado plantean la disyuntiva respecto a cuál es el camino más recomendable para emprender estas tareas.

La respuesta a este interrogante debe partir de reconocer que se está en vísperas de un cambio de gobierno. Bajo estas circunstancias una estrategia basada en acometer modificaciones sustantivas en la organización del sector público provincial en procura de aumentar la eficiencia de su accionar y/o reducir el costo de funcionamiento del mismo parece poco factible.

En este sentido se carece de tiempo para crear consenso social y político respecto a la necesidad de este tipo de política y, mucho más para fijar una agenda respecto al contenido específico de las medidas que deberían implementarse en las distintas áreas del accionar público y de su organización que serían abarcados por los cambios en cuestión.

Sería asimismo poco realista suponer que los candidatos de los distintos partidos que aspiran a ser gobierno próximamente comprometieran su apoyo a medidas que seguramente tendrían muchos contenidos controversiales y que, por estar encaminadas a modificar el actual statu quo, seguramente afectarían intereses de diversos grupos ligados al Estado en calidad de empleados, proveedores y/o beneficiarios de sus actuales prestaciones.

Por otra parte incluso los acuerdos parciales que pudieran surgir serían de relativa validez puesto que nada garantiza que, producido el cambio de gobierno, las futuras autoridades continuaran o eventualmente emprendieran la aplicación de las políticas que se hubieran acordado.

Sin embargo y más allá de estas limitaciones, la posición que se sostiene en este informe es que las actuales autoridades tienen un amplio margen de acción para proponer, crear consenso y plasmar en forma de ley un conjunto de medidas orientadas a modificar y fortalecer las instituciones presupuestarias de la provincia y brindar un marco de mayor seguridad respecto a la necesaria disciplina fiscal que deberá caracterizar el desenvolvimiento de las finanzas en los próximos años y, por lo tanto, en relación al cumplimiento de un programa de mejora de la solvencia fiscal como el propuesto en este informe.

El diagnóstico implícito es que la provincia cuenta con instituciones presupuestarias débiles y que la insatisfactoria performance fiscal provincial es en parte importante el producto de esta circunstancia.

La estrategia propuesta es entonces la de concentrar la energía y acciones de las actuales autoridades en elaborar e impulsar su marco legal que permita el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias provinciales en los próximos años y fije por ley la necesidad de un comportamiento fiscal responsable. Las medidas de política necesarias para ajustar el accionar estatal a este marco legal de disciplina fiscal deberán ser pensadas y puestas en práctica por las futuras autoridades, las que tendrán plena libertad para ello pero, paralelamente, estarán obligadas a acometer esta tarea para cumplir con las metas nominales de gasto y las restricciones al incremento de deuda que fijará la Ley de solvencia fiscal que se propicia.

Así definido el propósito del presente informe, su contenido se organiza de la siguiente manera:

En la sección I se pasa revista al estado actual de la discusión académica en torno a la interacción entre instituciones presupuestarias y desempeño fiscal.

En la sección II se aborda el tema del proceso presupuestario desde un ángulo diferente pero complementario del anterior, a saber el del presupuesto como herramienta de asignación de recursos, analizándose y discutiendo distintas prácticas que pueden contribuir a la eficiencia del gasto.

Finalmente en la sección III, teniendo como referencia el marco conceptual de las secciones I y II, se realizan propuestas para la modificación de las instituciones fiscales de la Provincia del Chubut, con el objetivo de que las mismas se tornen más funcionales y compatibles con las necesidades de disciplina fiscal creciente que requiere un programa de refinanciación de la deuda provincial y se sientan los lineamientos de la Ley de solvencia fiscal para la provincia.

Sección I . Sistema político e instituciones presupuestarias. Su influencia sobre el desempeño fiscal.

La experiencia internacional muestra una notable acumulación de deuda y una enorme variabilidad del tamaño de los déficits fiscales en un gran número de países, que no puede ser explicada únicamente sobre la base de variables económicas tradicionales, sino que amerita una explicación donde el marco político-institucional tenga un papel importante.

Por ejemplo, dentro de los países de la OECD, el rango de deuda a PIB va desde el 40% a más del 120%. Los déficits fiscales muestran también un amplio rango: desde cero hasta más del 10% del PIB. La experiencia es aún más drámatica dentro de los países de America Latina: en los noventas los déficits de la región han abarcado desde más del 10% del PIB en Surinam y Guyana hasta un superávit del 2,2% en Jamaica. La deuda de los países de la región van del extremo de excesivo endeudamiento de países como Nicaragua (696% del PIB), Guyana (482%) y Honduras (111%) hasta países con bajo nivel de deuda como Bahamas (11%), Guatemala (24%) y Chile (26%).

Las líneas de investigación dirigidas a llenar, al menos en parte, la notable dispersión observada en los desempeños fiscales se han orientado hacia al menos dos direcciones:

- La primera ha enfatizado la importancia de las variables políticas, por ejemplo, el tipo de gobierno, la duración del período gubernamental y la polarización del sistema político como determinantes del resultado fiscal.

- Una segunda ha dirigido sus investigaciones hacia el rol que las instituciones presupuestarias tienen como determinantes del déficit del gobierno.

Si bien estas líneas han sido consideradas enfatizando diferentes aspectos institucionales, por un lado el tipo de sistema electoral y por el otro, las instituciones que rigen los procesos de elaboración del presupuesto, ambas pueden ser complementarias (Hallerberg y von Hagen (1997

1.1. Las variables políticas y el resultado presupuestario

La forma más usual de caracterizar un sistema electoral es a través de la forma de elección y de la magnitud del distrito electoral.

Con respecto a la forma de elección, existen tres clases principales: sistema pluralista (donde sólo un representante es elegido por distrito y todos los asientos van al ganador), sistema de representación proporcional (donde los asientos se distribuyen en proporción a los votos obtenidos de acuerdo a algún tipo de asignación) y los sistemas mixtos que combina rasgos de ambos.

En la práctica, la diferenciación clara entre ambos sistemas extremos, sistema pluralista (PL) y de representación proporcional (PR), no es un detalle menor. Algunos sistemas PR tienen pocos asientos para distribuir, por lo que la representación en la práctica no es muy proporcional.

Por esta última razón, una mejor medida de proporcionalidad está dada por la magnitud del distrito, esto es, por el número de representantes electos por distrito. Así, el sistema PL puede ser redefinido como el que tiene un distrito de magnitud 1, mientras los sistemas son más proporcionales a medida que la magnitud del mismo se incrementa.

La evidencia encontrada por algunos autores indica que en los países industrializados, los sistemas PR con distritos de magnitudes más grandes (la cantidad de representantes electos por distrito es grande) tienden a dar como resultado sistemas políticos multipartidistas y gobiernos de coalición o de minoría. En contraste con este resultado, los sistemas PL tienden a producir sistemas bipartidistas, gobiernos mayoritarios y una representación altamente desproporcionada (mayor desviación entre la participación de los partidos en el número de asientos que poseen y los votos obtenidos). (Lijphart (1994) y Roubini y Sachs (1989)).

Desde otro punto de vista, estos resultados implican que, *ceteris paribus*, los sistemas PL o con tamaño del distrito pequeños dan como consecuencia gobiernos con mayor apoyo del Congreso, más estables (de mayor duración) y con mayor capacidad de decisión cuando se trata de propiciar o adoptar cambios importantes. Además, dado que normalmente se genera bipartidismo, es probable que ambos partidos sean ideológicamente menos distantes. Obviamente, estas características se obtienen al costo de una mayor desproporcionalidad del sistema político.

En contraste, un sistema con magnitudes de distritos altas o con PR, es más probable que produzca gobiernos más débiles en su relación con el congreso, menos estables (dado que los gobiernos de coalición normalmente están formados por partidos con distintos intereses) y por lo tanto con menor capacidad de decisión en la implementación de reformas. El hecho de que el

multipartidismo sea más común en este tipo de sistema, hace que las ideologías sean más diferenciadas que en el caso del sistema PL.

Una dimensión importante de los sistemas electorales tiene que ver con la forma en que el poder Ejecutivo es elegido. En particular, los sistemas presidenciales otorgan mayor independencia al poder Ejecutivo, mientras que en las democracias parlamentarias, el primer ministro depende crucialmente de la constante aprobación del poder legislativo.

El consenso emergente de la literatura que enfatiza el papel y características del sistema electoral como uno de los determinantes del déficit del presupuesto es que los sistemas de representación proporcional tienden a causar mayores desequilibrios fiscales (altos déficits y abultadas deudas). Los sistemas PR son inherentemente más inestables que los sistemas PL, por lo que los ministros en un sistema PR saben que sus posiciones son altamente inestables y por lo tanto tienen tendencia a no internalizar plenamente los costos (futuros) de sus acciones y a incrementar en consecuencia los niveles de deuda (Roubini y Sachs(1989)). Otros enfatizan que con un sistema PR, y un gobierno generalmente surgido de una coalición, se está en peores condiciones para manejar una situación de crisis. Además se ha argumentado que, dada la extrema polarización ideológica que el sistema PR genera, si él o los partidos en el gobierno anticipan que la oposición ganará las elecciones, buscarán limitar los márgenes de acción del futuro gobierno asumiendo mayor deuda en el presente (Alesina y Tabellini (1990)).

En América Latina, los sistemas electorales están dominados por el sistema de representación proporcional. En efecto, Stein et. al. (1998) detectó que 15 de una muestra de 26 países poseían este sistema, sólo seis tenían el sistema PL¹⁰ y los cinco restantes un sistema mixto.¹¹

El número de representantes electos por distrito varía considerablemente entre los países de la región. Los países con sistemas PL tienden a tener menor cantidad de representantes por distrito (menos de dos) que los sistemas PR o mixtos. Entre los sistemas PR o mixtos, el rango de representantes por distrito va de 2 en Chile y 3,2 en Ecuador a más de 10 en Argentina, Bolivia, México y Brasil en la cámara baja. En la cámara alta el rango es más amplio, hasta alcanzar a 102 en Colombia, donde el país es considerado un sólo distrito.

Al contrario de lo que suele ocurrir en Europa, la mayoría de los países de la región poseen democracias presidenciales. Las democracias parlamentarias sólo están presentes en 6 del total de la muestra¹².

1.2. Instituciones presupuestarias

1.2.1. El papel de las instituciones presupuestarias

¹⁰ Las Bahamas, Barbados, Belice, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Se entiende por instituciones presupuestarias todas las reglas, normas y regulaciones que rigen las diferentes etapas en la formulación y aprobación del presupuesto.

Se pueden identificar tres fases en el proceso presupuestario: la formulación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, la presentación ante el poder legislativo y su posterior aprobación y, la implementación del presupuesto.

Las reglas de procedimiento resultan especialmente importantes en la etapa de formulación del presupuesto.

Así suelen distinguirse dos grandes tipos de procedimientos que pautan la formulación presupuestaria: el tipo jerárquico y el tipo colegiado. A su vez, no sólo tiene importancia cómo interactúan los distintos órganos involucrados en la determinación del presupuesto, sino también cómo influye el proceso de tratamiento legislativo, en particular, el orden de votación del proyecto y la posibilidad de realizarle modificaciones.

Por último, el grado de transparencia que asume el presupuesto ha sido señalado como una fuente potencial de sesgo en el tamaño y eficiencia del gasto.

1.2.2. Tipología general de las reglas de procedimiento

¹¹ Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela.

¹² Las Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago y Surinam

Se han distinguido dos tipos de procedimientos en las etapas de formulación y tratamiento legislativo del presupuesto, el tipo jerárquico y el tipo colegiado. El primero tiene como característica el establecimiento de límites a la incumbencia de otros miembros distintos del ministerio de hacienda / economía en el proceso de formulación, así como de los márgenes dentro de los cuales el poder legislativo realiza el tratamiento del proyecto de presupuesto elaborado por el ejecutivo. En cambio, en el denominado procedimiento de votación colegiado, se enfatiza la regla democrática o de consenso en cada paso de las etapas de elaboración y aprobación del presupuesto.

Los procedimientos de tipo jerárquicos dan un considerable poder al Secretario de Hacienda o Ministro de Economía (según los casos) en las negociaciones dentro del Poder Ejecutivo, limitando las prerrogativas del resto de ministros. Al nivel de la votación, los procedimientos jerárquicos limitan el poder del Congreso para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo (en particular, en relación con el tamaño del gasto y la magnitud del déficit). Por último, durante la ejecución del presupuesto, este tipo de procedimientos limita la iniciativa del Congreso para modificar (incrementando) el tamaño del presupuesto, una vez que este ha sido aprobado.

Al contrario, los procedimientos de tipo colegiados otorgan mayor “equidad de distribución de poder” entre los ministros y el Secretario de Hacienda (Ministro de Economía) durante la elaboración y discusión del presupuesto, y entre el poder Ejecutivo y el Congreso durante la etapa de aprobación y ejecución.

¿Cuál de estas dos diseños institucionales funciona mejor?. No hay ciertamente una respuesta directa, aunque la evidencia internacional permite hablar de la existencia de un trade off entre el objetivo de disciplina fiscal y el diseño colegiado (o participativo si se prefiere) del proceso presupuestario.

En efecto, las instituciones de tipo jerárquico son más proclives a mantener la disciplina fiscal, a evitar los grandes déficits y a implementar más eficazmente los ajustes fiscales. Por otra parte, este tipo de diseño institucional también tiende a prestar menor consideración a los derechos de las minorías, expresadas en la legislatura, así como también a generar una mayor cantidad de proyectos de interés para la mayoría. En resumen, el compromiso que se deriva de la elección de una de estas instituciones está entre la rapidez y la eficiencia en la toma de decisiones de un diseño de tipo jerárquico y la política menos polarizada, i.e. más democrática, asociada a diseños de tipo colegiado.

En las instituciones presupuestarias jerárquicas una autoridad del poder ejecutivo (el primer ministro, el jefe de gabinete, el ministro de economía o de finanzas según cada caso) tiene la responsabilidad principal en la formulación del presupuesto, pudiendo incluso decidir por sobre los ministros de cada área específica en caso de conflictos entre los requerimientos y pretensiones de estos últimos y la necesidad de balancear el presupuesto global que corresponde al primero. Adicionalmente el modelo jerárquico limita (para ello puede recurrir a variadas formas) la capacidad del órgano legislativo para introducir modificaciones en la formulación presupuestaria realizada por el ejecutivo.

Por su parte el diseño colegiado privilegia la horizontalidad y democratización del proceso presupuestario (igualdad de posición y poder en la discusión presupuestaria entre los ministros de las jurisdicciones encargadas del gasto y el ministro de economía o finanzas encargado de procurar los recursos con los cuales financiar tales erogaciones) a nivel del propio poder ejecutivo, como asimismo en la etapa de negociación y revisión legislativa del proyecto de presupuesto.

A priori un diseño jerárquico pareciera dar más garantías respecto a evitar desbordes fiscales y originar déficits importantes y sistemáticos, así como en relación a su mayor aptitud para incorporar en forma rápida políticas fiscales correctivas de tales desequilibrios presupuestarios. Paralelamente este modelo es poco flexible y menos respetuoso de los derechos de las minorías y proclive a producir presupuestos sesgados (en cuanto al nivel del gasto y a su composición) hacia las preferencias de la autoridad con preeminencia jerárquica en el proceso de formulación.

Instituciones presupuestarias de tipo colegiado no sólo favorecen sino que obligan a la negociación y a la constitución permanente de consensos, lo cual implica mayor peso de las preferencias y puntos de vista de las minorías tanto dentro del ejecutivo (todas las áreas son “iguales” en el proceso de formulación del presupuesto) como en el legislativo. Estas características inciden en la moderación intrínseca de la política fiscal en este sistema y, seguramente en procesos de implementación de estas políticas necesariamente más lentos.

La elección entre uno u otro tipo de instituciones presupuestarias tiene distintas consecuencias normativas. La elección dependerá de la situación de cada país. Así, por ejemplo, para un país con un alto nivel de endeudamiento y tendencia hacia el déficit crónico que contemplara la

introducción de modificaciones en sus normas presupuestarias sería conveniente la aplicación de una institución de tipo jerárquico.

1.2.3. El trabajo a nivel del ejecutivo en la etapa de elaboración del presupuesto.

En los países industrializados es más claro, a distintos niveles, que por encima de la respuesta que cada funcionario debe dar a su superior en la organización, hay un proceso democrático que implica rendir cuenta ante la opinión pública de la manera como se prestan los servicios. La forma que los usuarios tienen para llegar a quienes operan en el sector público es más directa y existen mecanismos de control ciudadano más efectivos. Estos países tienden entonces a dar mayor cabida al análisis de eficiencia y de búsqueda de alternativas para la provisión de los servicios. Sin duda que la competencia por fondos entre distintos ministerios, y entre agencias dentro de cada ministerio, ha llevado al desarrollo de una mayor capacidad de análisis y ha influido en los criterios que se utilizan para asignar recursos. Contribuye a tal situación la existencia de un cuerpo civil bastante estable y profesionalizado, la descentralización de responsabilidades y la introducción de incentivos gerenciales.

1.2.3.1. La labor del gabinete

La coordinación de políticas ha pasado a ocupar un lugar importante en las reformas presupuestarias de las últimas dos décadas. El gabinete como cuerpo ha tomado un papel cada vez más activo en las discusiones presupuestarias tradicionalmente concentradas en el ministerio de finanzas. La política relativa al déficit y su manejo en el ciclo no han sido en la mayoría de los países un tema central en los debates parlamentarios.

A medida que se afirma la estabilidad, el lugar de repensar el ejercicio presupuestario se va volviendo menos fraccionado y de forma creciente el producto de un esfuerzo colectivo a nivel de gabinete. Los cambios habidos en la Argentina por ejemplo con la creación de una jefatura de gabinete que coordina la acción de los otros ministerios y decide sobre la composición del presupuesto, la acentuación del papel planificador del ministerio respectivo en Brasil y las reformas en otros países latinoamericanos parecen indicar una tendencia a privilegiar un esfuerzo colegiado en el propio gabinete.

Los países industrializados, para procurar mejor coordinación entre presupuestos y políticas, con frecuencia han encomendado la discusión presupuestaria a comisiones formadas por varios ministros, proceso que a veces ha sido complementado con diversas comisiones técnicas interministeriales. El diálogo entre ministerios o subsecretarios de distinto ramo mejora la posibilidad de hacer una buena coordinación de políticas.

Sin embargo la experiencia de América Latina parece demostrar que los diseños presupuestarios de tipo jerárquico que otorgan un papel preponderante al ministerio de economía o de hacienda han sido un buen vehículo para alcanzar la estabilidad económica y la disciplina fiscal, al punto que la fortaleza relativa de este ministerio es citada como un factor coadyuvante importante para tal fin (Hausmann y Stein, 1996). Sin embargo, no parece ser el mejor arreglo para la distribución del gasto o la coordinación de políticas sectoriales.

La tendencia actual enfatiza la necesidad de clarificar e interpretar las políticas para su implementación por las agencias ejecutoras a través de directivas vinculadas al presupuesto. Se tiende a una mayor concentración en las decisiones centrales, fijando techos sectoriales, aunque dejando mayor libertad para la asignación dentro de cada ministerio y de cada agencia. Se ha fortalecido la idea de requerir a las agencias ejecutoras la formulación de planes estratégicos que forman el núcleo de la vinculación con el sector del gobierno en el cual se insertan y con otras agencias.

El modelo de agencias independientes ha existido desde hace bastante tiempo en Suecia, se puso en práctica en 1988 en el Reino Unido y en Nueva Zelanda, habiendo cubierto en el primero actividades que representan más de dos tercios de los empleados públicos, y en el segundo la mayor parte de ese sector. Australia ha creado unidades de negocios dentro de los ministerios que proveen servicios a varias agencias y ministerios del gobierno central, y continúa en los planes de crear agencias independientes. Canadá también ha adoptado dicho enfoque aunque de una manera más limitada. Estos países han tendido a consolidar la separación de funciones entre ministerios y agencias ejecutoras con ministerios más bien pequeños y concentrados en cuestiones de políticas y agencias grandes dedicadas a la prestación de servicios. Pero también se agrega la especialización en algunas otras funciones, por ejemplo en compras o administración. Esto contrasta con el modelo tradicional en el que cada ministerio o departamento es responsable de todo lo que le atañe (política, prestaciones, compras, etc.) forma que prevalece en América Latina.

Las ventajas de la separación de funciones corresponden a los argumentos de especialización: de esa manera los ministerios pueden concentrar su esfuerzo en la identificación de las mejores

prácticas y en el diseño y seguimiento de políticas. Los ministros son responsables de los resultados, y las agencias lo son por la producción y entrega eficiente de servicios. A través de estos mecanismos es posible hacer que el gobierno se concentre en lo esencial. Se aumenta la responsabilidad de los ministros y gerentes al estar más claramente delineadas las responsabilidades. Además se logra una mayor apertura y hay un mejor conocimiento por parte del público de lo que debe esperar de cada uno.

Es frecuente que las agencias ejecutivas están gobernadas por consejos en donde tienen asiento representantes de diversas áreas del gobierno y a veces representantes del sector privado o de los beneficiarios de los servicios que presta la agencia. Esto último aproxima a los usuarios a las decisiones sobre la asignación de recursos.

Las agencias ejecutivas o agencias especiales han recibido una inyección de prácticas y valores que acompañan la aplicación de la doctrina de la administración pública nueva o moderna, esto es, la búsqueda permanente de mejoras en la productividad, la preocupación por la satisfacción del cliente, la puesta en marcha de incentivos para que se cumplan los del cliente, la puesta en marcha de incentivos para que se cumplan los plazos y los objetivos dentro de la organización y la búsqueda del cumplimiento de las expectativas y responsabilidades inherentes a cada cargo.

Una cuestión central a este tipo de arreglos está en el examen de la conducta de cada funcionario: su grado de respuesta frente a lo que se espera, en un marco de cumplimiento diligente y de producción de información oportuna.

1.2.3.4. Los mecanismos de seguimiento y control dentro del ejecutivo

La mayoría de los sistemas de control del presupuesto en la esfera del ejecutivo, operan con un enfoque de control legal-contable y no se los utiliza en forma sistemática para impulsar reformas o para promover un uso eficiente de recursos. Salvo el caso de los Estados Unidos, donde los auditores son designados por el presidente con aprobación del congreso, en los demás países la función de control interno aparece dentro del área de competencia del ministerio de hacienda o su equivalente. En los países latinoamericanos ocurre algo similar, pero se nota una preocupación creciente por mejorar el seguimiento de la ejecución de los programas, como ha ocurrido con el fortalecimiento de la SIGEN en Argentina, o la reestructuración y fortalecimiento de la secretaría de control en Brasil o SECODAM en México.

En materia de control interno deben distinguirse dos niveles. Por una lado está el control interno de cada agencia, normalmente realizado por los propios mecanismos de administración o de auditoría según el caso y a veces reforzado por el o los auditores que dependen del órgano de control interno para todo el ejecutivo. Por otro lado está el control dentro del ejecutivo que, teóricamente, debiera servir a las máximas autoridades para hacer un seguimiento de su propia labor. La forma como se organiza esta función es de vital importancia para asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos.

En la organización de la función de auditoría a nivel del ejecutivo existen diversos modelos posibles. Uno de ellos es hacer que los auditores dependan jerárquica y funcionalmente de un organismo central, otro es establecer sólo una vinculación técnica con un organismo de coordinación, dejando la dependencia jerárquica en manos de cada agencia. Este segundo

modelo, si la agencia ubica bien el auditor en su organización y lo utiliza como un resorte gerencial, tiene mejor aceptación que el primero. La preocupación por aumentar la transparencia en la gestión pública y la necesidad de prestar mayor atención a las cuestiones de economía y eficiencia permiten anticipar una jerarquización de la función de auditoría interna.

1.2.3.5. Indicadores de desempeño

Los países industrializados en general han hecho un esfuerzo considerable por desarrollar estos indicadores y los usan para la discusión del presupuesto y para los ejercicios de evaluación. En algunos casos hay una mayor tradición que en otros y hay diferencias en cuanto al énfasis. En Nueva Zelanda, por ejemplo, hay un mayor énfasis en los indicadores de producción, lo cual es entendible por la prevalencia del enfoque de medir el cumplimiento de los responsables de programas a través de lo que entregan. En otros países como Canadá, Australia o el Reino Unido, hay una preocupación por captar el impacto de los programas. Estados Unidos se encuentra próximo a introducir estos indicadores conforme a un plan que contempla varias fases. España está en proceso de adoptarlos para un grupo creciente de programas.

En América Latina varios países tienen teóricamente un presupuesto por programas y en algunos casos incluyen metas cuantitativas, pero esas metas no tienen ningún papel en la discusión del presupuesto, ni se emplean para hacer un seguimiento sobre la forma como el programa usa los recursos. Una excepción dentro de ese grupo de países lo constituye Chile, que desde el año 1994 está desarrollando un conjunto de indicadores que ya cubre un buen número de agencias. La

Argentina dedica algunos esfuerzos a su desarrollo y Colombia tiene un plan para un desarrollo amplio que cuenta con apoyo del gabinete.

Esta clase de indicadores van adquiriendo un carácter informativo más completo. En algunos casos, como Australia, aparecen proyectados para todos los años que cubre el período de estimaciones presupuestarias futuras. La cuestión de comparabilidad y flexibilidad está siendo tomada en cuenta con mayor profundidad. Esas dos características requieren un equilibrio no fácil de lograr, en particular cuando hay un panorama de servicios públicos cambiantes que se adaptan a las preferencias y necesidades. Esto se ha resuelto en la práctica revisando periódicamente los indicadores y publicando los nuevos y los anteriores con observaciones hacia atrás y proyecciones hacia adelante para los dos grupos. En general, no hay mecanismos formales de control de indicadores, probablemente porque es difícil ocultar sesgos importantes en la información y se piensa que la sola publicidad genera en buena medida ese control.

1.2.3.6. Evaluación

El objetivo de la evaluación es determinar si los resultados obtenidos por un determinado programa se corresponden a las expectativas que se tuvieron cuando se le asignaron los fondos correspondientes. Pero, además, la evaluación permite arrojar luz sobre el propio diseño del programa y derivar lecciones para el futuro.

La función de evaluación en América Latina se encuentra en un estado incipiente de desarrollo. En los proyectos que cuentan con el apoyo de los organismos internacionales de financiamiento se realizan tareas que se aproximan a una evaluación ex post de programas o proyectos, pero está

muy distante la posibilidad de incorporar tal práctica de una manera sistemática en el seguimiento del gasto público.

La función de evaluación no debe verse como una alternativa o un sustituto a otras técnicas para impulsar la eficiencia del gasto, si no más bien como parte de prácticas complementarias que deben reforzarse mutuamente. La evaluación de un programa o un proyecto requiere que se contrasten resultados contra lo que se esperaba con el diseño del programa. No hay duda de que mientras más claro haya sido el enunciado de los propósitos del proyecto o programa, más fácil será hacer la evaluación. Por eso, es que el empleo de los indicadores de gestión resulta de singular valor para tareas de evaluación. En la medida en que un programa cuente con un buen conjunto de indicadores para establecer el alcance de ciertas metas, mejores serán las posibilidades de hacer una evaluación completa.

En general en América Latina las condiciones para impulsar con vigor tareas de evaluación se presentan como difíciles. Por el lado de la demanda todavía no hay una percepción clara de una necesidad pública. Un punto de apoyo para el desarrollo de estos estudios puede generarse en los órganos superiores de auditoría, que en algunos casos han recibido un mandato explícito de realizar auditorías integrales, significando con esto la cobertura de los aspectos de eficiencia y eficacia, además de la cobertura de distintos aspectos que incluyen lo relativo a medio ambiente, salubridad, etc.

Australia cuenta con un sistema de evaluación completo y donde en la instancia presupuestaria hay una utilización de sus resultados para la asignación de recursos. Un esquema ideal indica que cada ministerio debe impulsar sus propios estudios. A veces esta es política o culturalmente

difícil de lograr, en cuyo caso un ente central, preferiblemente en el punto donde se asignan los recursos debería tomar el liderazgo.

La integración de indicadores de gestión y evaluación y auditoría conduce a hablar de un sistema de información sobre desempeño. El éxito del sistema naturalmente está en desarrollar un buen sistema de información y hacer que éste sea usado para las decisiones y para una mejora continua en la provisión de servicios. No hay que perder de vista que el desarrollo de un sistema de este tipo es un proceso iterativo. La existencia de un buen sistema de información en este campo requiere de un plan y de objetivos en sí mismos, y de una auditoría para ver cómo se está progresando en la implementación del plan.

1.2.4. El funcionamiento del legislativo

1.2.4.1. Consideraciones generales

La corrección de las fallas de los sistema políticos hizo necesario incorporar en las constituciones de varios países normas explícitas para evitar que, una vez en el poder, los gobernantes se desvíen de los mandatos que recibieron de los votantes.

En Estados Unidos se advierte un papel muy activo del congreso, fundamentalmente porque en la historia reciente el poder ejecutivo y el poder legislativo han estado en manos de partidos políticos opuestos. Los parlamentos latinoamericanos tienen relativamente poco poder en la asignación de fondos una vez presentado el presupuesto por el poder ejecutivo, pero aparentemente su influencia tiende a crecer. La existencia de pocas comisiones en las cámaras

legislativas o bien de subcomisiones muy bien articuladas a un comité de presupuesto permiten evitar el fraccionamiento en la discusión del presupuesto en que podrían caer los países del área si los comités de políticas sectoriales cobraran una influencia comparable a los comités de presupuesto.

La existencia de diversas comisiones sectoriales que ven el presupuesto, aun cuando es saludable desde el punto de vista de un examen particular de los distintos programas, facilita la operación de grupos de interés y prepara el camino para negociaciones que pueden llevar a compromisos en donde sea difícil resistir aumentos de gastos. La experiencia de Estados Unidos con decisiones altamente fraccionadas es algo que merece ser tenido en cuenta. Si esos pasos van a existir, es conveniente que se marque la preeminencia de la comisión de finanzas de cada cámara como integradora del presupuesto.

La intervención excesiva del legislativo lleva a algunos desvíos en democracias donde los intereses locales predominan sobre los intereses generales, discusión que muchas veces conduce a un intercambio de concesiones en la discusión de leyes generales para obtener ciertas ventajas en cuestiones muy puntuales.

El tiempo y las oportunidades dados al poder legislativo varían. Parece una muy buena práctica dar participación al legislativo al comienzo del ciclo presupuestario, para generar el clima de consenso necesario en una de las leyes centrales de cada país. El tiempo dado al legislativo debería también ser objeto de consideración, porque si es excesivo puede dificultar un seguimiento adecuado en economías dinámicas y tan sujetas a cambio como las latinoamericanas. Por otra parte, períodos muy cortos restan relevancia a la discusión en el seno de aquel cuerpo. El

fortalecimiento técnico de los poderes legislativos es una buena ruta para aumentar la calidad del análisis.

1.2.4.2. La secuencia de votación del presupuesto

El estudio de la secuencia de la votación del presupuesto ha sido motivado a partir de la reforma del Budget Act en los Estados Unidos en 1974. Con anterioridad a esta reforma, los legisladores votaban las distintas partidas (bills) del presupuesto y la suma del total determinaba el tamaño del gasto. Con posterioridad, la reforma invirtió el orden de la votación, se debía, en efecto, determinar primero el tamaño del gasto y después las distintas partidas ajustadas a lo determinado en primera instancia.

El objetivo de la reforma fue inducir una disciplina ex-ante sobre el tamaño del gasto, que no resultó efectiva en vista a los resultados fiscales alcanzados en la década del ochenta.

Desde el punto de vista teórico, se demostró que el tamaño del presupuesto no es independiente del orden de votación, cuando las preferencias de los representantes son muy diferentes entre sí. Este resultado mostró que la imposición de un límite ex-ante, a través de la votación del presupuesto global en primer término, no tiene efectos importantes.

El supuesto subyacente es que los legisladores pueden pronosticar los proyectos que serán aprobados teniendo en cuenta el tamaño del gasto votado. Si este supuesto de información perfecta de los legisladores se abandona, el resultado de cambiar el orden de votación es incierto,

no pudiéndose prever en cuál dirección se moverá el tamaño del presupuesto. Este desarrollo teórico tiene la ventaja de mostrar que no es posible pronosticar en forma simplificada el resultado de cambiar un orden de votación preestablecido.

1.2.4.3. Enmiendas al presupuesto

Cuando se considera a la posibilidad de realizar enmiendas al presupuesto como potencial fuente de sesgo al desequilibrio de los gastos e ingresos del Estado, es posible racionalizar dos formas, estilizadas de presentar el presupuesto ante el órgano colegiado de aprobación, generalmente la legislatura de cada país: de reglas abiertas o de reglas cerradas.

Una regla cerrada es aquella por la cual el proyecto entregado por un miembro de la legislatura tiene que ser votado como aprobado o rechazado. En el caso de que resulte rechazado, otro legislador entrega otro proyecto el cual es sometido nuevamente a consideración.

Una regla abierta es aquella por la cual se permite que el proyecto presentado sea modificado por otros miembros de la legislatura. Si, sometido a consideración el proyecto, otro legislador decide realizar una modificación, esta es votada afirmativa o negativamente de nuevo. El proceso continúa hasta que todas las enmiendas son sucesivamente aprobadas.

La diferencia crítica radica en que una regla cerrada favorece al que tiene la iniciativa. En efecto, bajo este sistema el que inicia el trámite ante la legislatura sólo tiene que ofrecer beneficios para la mayoría (para más del 50% de los miembros) para maximizar la posibilidad de votación afirmativa. Cada legislador sabe que votando en contra del proyecto original, aún cuando este

ofrezca pocos beneficios a su localidad, puede conducir a otro que le resulte más desfavorable. La consecuencia inmediata es que el umbral de aceptación es bajo.

La implicancia de un sistema de regla cerrada es que los proyectos aprobados pueden no ser los más eficientes. Nótese que un resultado ineficiente, en el sentido que los beneficios agregados son bajos en relación a los impuestos recaudados, no es suficiente para obtener la desaprobación de la legislatura.

En cambio, con una regla abierta, el poder del que tiene la iniciativa se morigera, teniéndose en cuenta esta restricción al realizar el proyecto. En efecto, el iniciador del proyecto enfrenta un claro compromiso, dado que si distribuye equitativamente los beneficios no obtiene ninguno adicional por ser el iniciador. En cambio, si decide beneficiar a la mayoría, entre la que se encuentra el autor del proyecto, es altamente probable que sea enmendado en una próxima votación por un miembro de la minoría.

Estas consideraciones proveen la intuición para varios resultados:

- Una regla abierta es menos expeditiva, en el sentido que necesita un mayor número de votaciones;
- Una regla cerrada favorece la aprobación de un mayor número de proyectos ineficientes;
- La regla cerrada conduce a la adopción de proyectos que benefician a la mayoría. Con una regla abierta, los beneficios también alcanzan a la minoría.

Desde el punto de vista normativo, las reglas cerradas de votación son preferibles cuando existe urgencia de ajustes fiscales. En cambio, las reglas abiertas son preferibles cuando la eficiencia de los proyectos y la equidad son consideradas como más prioritarias.

En la práctica, dado que en la mayoría de los países es el poder ejecutivo el que tiene la iniciativa, las reglas cerradas tienden a favorecer a este poder del Estado.

1.2.4.4. Limitaciones de la teoría de las instituciones presupuestarias

La discusión general reseñada deja algunos puntos sin especificar, dado que gran parte de las investigaciones han estado limitadas al efecto de los diferentes aspectos de la votación del proceso legislativo. Sin embargo, cabe señalar en forma explícita algunas de las limitaciones que esta área de la literatura presenta.

En primer lugar, las implicancias de los puntos anteriores son acerca del tamaño y distribución geográfica del presupuesto, pero no son inmediatamente traducidos al resultante tamaño del déficit presupuestario. Un claro ejemplo lo presenta Francia que posee un tamaño del gasto grande en relación a otros países de desarrollo similar sin sufrir un crónico déficit del presupuesto.¹³

En segundo término, la literatura ha descansado principalmente en suponer que los proyectos son de impacto positivo geográficamente reducido, lo que incentiva a los legisladores a asumir una

¹³ *El problema de teorizar un modelo donde las consideraciones dinámicas estén presentes es el alto grado de complejidad que se debería asumir para estilizar las instituciones. En efecto, existe un compromiso entre modelizar instituciones similares a*

posición miope acerca de los beneficios globales de sus decisiones. Este énfasis ha perdido relevancia en los últimos años, dado que una creciente proporción del gasto son programas de transferencias de recursos (por ejemplo, de la Seguridad Social).

Adicionalmente, un tercer problema es el énfasis de la literatura en la legislatura como decidor central en el proceso de votación, cuando dentro del gobierno las negociaciones también asumen un rol relevante (especialmente en las democracias parlamentarias).

En particular, dentro del poder ejecutivo resulta crucial como factor en la formación del presupuesto la posición relativa de los ministros ejecutores del gasto y del ministro de Hacienda o del Primer Ministro. La idea detrás de esta categorización es que los ejecutores del gasto representan los intereses de ciertos grupos o sectores económicos, que se benefician de los gastos, mientras que el ministro de Hacienda o el Primer Ministro representan al “ciudadano promedio que paga sus impuestos”. De allí que los ejecutores del gasto tengan incentivos a aumentarlos, dado que no internalizan los costos agregados de ciertos programas, mientras que el ministro de Hacienda asume estos costos.

Estos incentivos de los ministros ejecutores del gasto se potencian si se los considera como los jefes de la burocracia. En efecto, el status, el salario y la influencia que ejercen está positivamente relacionada con el tamaño del presupuesto que ellos manejan.

1.2.4.5. Los grupos de interés

las que se presentan en el mundo real e introducir consideraciones dinámicas que afectan el déficit, un fenómeno que

El funcionamiento de distintos grupos organizados ha crecido en los últimos años de manera notable. ¿Deben tales grupos recibir un tratamiento particular? ¿Es legítimo que tengan acceso de manera diferenciada a información, o que puedan influir directamente sobre el ejecutivo o el legislativo?

Estas son cuestiones teóricas. En la práctica los grupos existen, forman parte de la vida política de todos los países y su acción es inevitable. Los grupos de interés comprenden dos grandes categorías: una constituida por aquéllos que responden de manera abierta a intereses económicos sectoriales, en donde se destacan las agrupaciones tradicionales de empresarios y trabajadores, y la otra, con un desarrollo más reciente, formada por las organizaciones no gubernamentales que se dedican a acciones de beneficencia, a los derechos humanos y cívicos, a las cuestiones del medio ambiente y el avance de las ciencias y las artes.

La inserción ordenada de todos esos grupos no siempre es posible y no hay prácticas ni criterios generales que cuenten con un consenso en los distintos países. En general aparece aconsejable el funcionamiento orgánico con prácticas transparentes hacia el interior de cada grupo y con un mecanismo de consulta entre autoridades y grupos de interés bajo criterios de total apertura con procedimientos conocidos por todos. Antes que restringir el funcionamiento de esos grupos frente a los poderes públicos, es preferible crear canales de comunicación fáciles, pero posibilitando el examen de los puntos de vista de los no representados por los grupos, equilibrio que en cada caso

debe necesariamente proveer el poder político y que puede verse facilitado en la medida en que la interacción tenga carácter público y sea conocida con anticipación¹⁴.

En algunos casos se recurre esos grupos para canalizar la provisión de servicios públicos. La motivación de sus miembros puede a veces permitir una prestación eficiente de esos servicios y en particular llegar a grupos que al estado le resulta más costoso o difícil identificar. Una posibilidad es poner a disposición de entidades no gubernamentales que reúnen a distintos grupos, bajo condiciones de competencia, fondos estatales para la prestación de determinados servicios.

1.2.4.6. Información para la tarea legislativa

La participación ilustrada del poder legislativo se da a través de asesores que trabajan para las comisiones respectivas o para legisladores individuales. Estados Unidos presenta un caso especial con un cuerpo profesional muy bien equipado que prepara proyecciones, las contrasta con lo originado en el poder ejecutivo, y hace un seguimiento durante la ejecución, además de proponer cambios en la forma de elaborar el presupuesto y en los procedimientos para su discusión.

El respaldo de cuadros técnicos a disposición es un buen recurso.

Un papel más activo del congreso puede mejorar la asignación de fondos presupuestarios. contribuye a ello un cumplimiento estricto de los calendarios para presentación del presupuesto y

¹⁴ *Un punto que ofrece alguna dificultad es que las entidades no gubernamentales resisten cualquier interferencia gubernamental, por temor de que sus puntos de vista sean distorsionados por la acción política, pero una extrema resistencia crea una incomunicación entre el estado y la denominada sociedad civil.*

una participación temprana de las cámaras legislativas con la recepción anticipada de las bases del nuevo presupuesto¹⁵.

1.2.4.7. Las audiencias públicas

Las distintas comisiones de las cámaras legislativas acostumbran llamar a testimoniar a agentes del sector público y representantes del sector privado sobre distintas materias, en especial cuando se está preparando una nueva legislación. Las discusiones presupuestarias concitan más la concurrencia de los funcionarios gubernamentales que representantes directos del sector privado. Cuando se trata de programas importantes, y con frecuencia cuando se están ejecutando esos programas o se piensa en cambios, suelen concurrir especialistas ajenos al gobierno a prestar testimonio. Tal práctica es menos frecuente en los países latinoamericanos, en parte porque hay una alta politización de algunos hechos. Sería muy saludable que el análisis de los programas presupuestarios más importantes contara en la etapa de la discusión parlamentaria con la opinión de especialistas que pudieran dar opinión sobre formas alternativas de proveer servicios públicos, o sobre la forma que se utilizan los recursos en manos del estado. El desarrollo de los procesos democráticos, de lo cual el fortalecimiento de los parlamentos es una parte, permite pensar que esa práctica tiene buenas posibilidades de instalarse en los países de la región.

1.2.5. El control entre poderes

¹⁵ *Lo dispuesto por Argentina en 1996, que requiere un envío anticipado de los lineamientos presupuestarios junto con un informe de ejecución del año corriente, parece un buen modelo.*

Una de las funciones centrales del poder legislativo es ejercer un control sobre el ejecutivo. Esta función ha ido cobrando mayor relevancia, debido a la necesidad de responder a la demanda de una mayor transparencia y a los reclamos de una participación creciente de la ciudadanía. Otro factor es que la legislación en gran medida se genera a nivel del ejecutivo. Las soluciones para controlar el uso de los recursos por el poder judicial difieren un tanto, pero en general pasan por algún acuerdo entre el poder judicial y el poder legislativo, por el cual el primero se adhiere a los procedimientos que sigue el órgano técnico del congreso. Algo similar ocurre con el poder legislativo; sus cuentas son, en la mayoría de los casos, fiscalizadas por el órgano técnico encargado de tal función. Aquí no se cuestiona la independencia con que esos organismos técnicos llevan a cabo su tarea, pero a veces se objeta que ese procedimiento significa que un poder se controla a sí mismo.

El denominado control externo, el que se hace sobre el ejecutivo, reviste particular importancia y es un área donde la experiencia de los países industrializados contiene valiosas lecciones. Ese control normalmente se hace por un cuerpo técnico que depende del legislativo. Es conveniente revisar los aspectos centrales que hacen a la organización, enfoque, y métodos de seguimiento de ese cuerpo.

En todos los países hay un cuerpo especializado y autónomo que se encarga de la auditoría de las cuentas del estado. En prácticamente todos los casos este órgano depende o se articula con el poder legislativo. Mientras que los países industrializados designan a un responsables de esa agencia, en los países latinoamericanos no hay un modelo único y más bien prevalece la organización colegiada. En América Latina, ha aumentado la preocupación por dar a esos organismos rango constitucional, como la atestiguan los casos de Colombia, Argentina y Brasil.

En general, en los países industrializados existe una colaboración estrecha entre el poder legislativo y el organismo encargado del control externo, normalmente a través de un comité de la cámara baja o mixto que mantiene con aquél una comunicación frecuente. Dicha comunicación incluye la discusión, a veces detallada, del plan de trabajo del órgano técnico de control, la recepción y discusión de los informes particulares que prepara el cuerpo especializado y el balance final según el caso. El organismo de control externo colabora a veces con el legislativo en la gestación y discusión de legislación y en algunas ocasiones ha sido un agente activo de reforma presupuestaria. En los países latinoamericanos tal interacción existe, aunque más en los papeles que en la práctica. En esto influye el carácter del control, por ahora altamente orientado a aspectos legales y contables, y a la carencia de tradición sobre una evaluación crítica, no política, de funcionamiento de los programas públicos.

1.3. El objetivo de estabilidad

1.3.1. Consideraciones generales

Todos los países muestran una preocupación por mantener la estabilidad de precios y alcanzar una razonable distribución del ingreso. La pregunta central es si las instituciones presupuestarias conocidas, o la desarrolladas recientemente, coadyuvan a la estabilidad y en qué medida.

La evidencia empírica parece indicar que las instituciones tienen importancia en el logro del equilibrio presupuestario. Los trabajos a nivel nacional para un grupo de países (Alesina, 1995) y

los efectuados para los estados de los Estados Unidos de Norteamérica (Poterba, 1996) así lo indican.

En particular, se ha indicado que normas constitucionales, reglas automáticas, la adecuada programación macroeconómica consistente con la política presupuestaria y la utilización o no de la política anticíclica que se encuentra disponible con el presupuesto público pueden contribuir al logro del objetivo de estabilidad de precios.

La idea detrás de la adopción de ciertas reglas o políticas es que la mismas contribuyen a una coordinación “ex-ante” de las demandas por gasto y por lo tanto, contribuyen a un menor déficit. Especialmente importante ha sido la adopción por parte de algunos países de límites cuantitativos al déficit, cuando esta regla parece ser una solución de “segundo mejor”.

1.3.2. Normas constitucionales, tratados internacionales y reglas automáticas

La discusión sobre reglas, que fijen topes o límites ha sido planteada por varios autores y ha sido motivo de debate. James Buchanan y sus seguidores sostienen que las cuestiones fundamentales que hacen al funcionamiento de la economía deben quedar plasmadas en normas constitucionales, pues así se crea en los gobernantes una fuerte obligación sobre un tipo de política para la cual la sociedad ha alcanzado un acuerdo. Como contra-argumento se sostiene que es difícil prever en una norma distintas circunstancias o condiciones futuras y que una norma constitucional puede ser muy rígida frente a realidades que cambian rápidamente. Puede pensarse en normas

constitucionales que fijen un límite a determinadas variables o que establezcan procedimientos que faciliten el logro de la estabilidad. En la práctica se verifica que los países no tienen “reglas constitucionales”, pero algunos sí reglan lo relativo a procedimientos. En Estados Unidos, donde un buen número de estados tiene normas constitucionales que limitan el déficit la evidencia empírica parece indicar que tales normas favorecen el logro de presupuestos equilibrados (Poterba, 1996).

El Tratado de la Unión Europea comprende una serie de reglas que tienden a consolidar la estabilidad. A partir del 1 de enero de 1994 ha quedado prohibida la financiación monetaria de los déficit públicos y aun la financiación temporal por los desfases de tesorería. Asimismo, ningún estado miembro ni la comunidad pueden asumir deudas de otros estados. Una vez iniciada la denominada tercera etapa, o sea cuando se comience con el uso de la moneda común, los estados que participen no podrán incurrir en déficit excesivos (aquéllos que superen el 3 por ciento del PIB). Si un estado incurriera en déficit excesivo, el Consejo de la Comunidad recomendará primero las medidas correctivas necesarias, y de no cumplirlas podrá exigirle que publique información sobre el estado de sus cuentas, restringirle el acceso al Banco Europeo de Inversiones, requerir un depósito sin que gane intereses o imponerle multas. Una vez iniciada la tercera etapa, aquel 3 por ciento puede ser modificado. Estas reglas han sido puestas en un contexto más amplio, en lo que se conoce como el Pacto de Estabilidad, admitiendo excepciones a la regla del 3 por ciento conforme a la fase del ciclo en que se encuentra la economía del país en cuestión.

La Argentina ha aprobado la ley de convertibilidad, en la cual la moneda local queda ligada al dólar a un tipo de cambio fijo de uno a uno. La estabilidad de esta regla requiere un sistema

bancario sólido que resista presiones externas, y desde el punto de vista fiscal, exige que los presupuestos estén adecuadamente financiados, pues el financiamiento inflacionario no es posible. El banco central no puede emitir dinero para enjugar el déficit, puede hacerlo sólo para comprar divisas.

Las normas de presupuesto equilibrado pueden tener distintos grados de exigencia. Se puede disponer que el ejecutivo presente un presupuesto equilibrado, o bien que el presupuesto cierre equilibrado. Por fin, puede permitirse algún déficit pero ponerse un límite a la acumulación de déficit, en cuyo caso la norma pone un límite al endeudamiento. En el primer caso, aun cuando el poder ejecutivo presentara un presupuesto equilibrado, el poder legislativo podría aprobar un presupuesto desequilibrado, cosa que no es posible en la segunda variante. Podría ocurrir que se presente y apruebe un presupuesto equilibrado, pero que durante la ejecución esto quedara de lado. En la tercera variante todo depende de la ejecución, en cuyo caso el equilibrio deberá lograrse disponiendo que los ingresos y gastos se ajusten.

El régimen político define en buena medida la modalidad para asignar funciones y responsabilidades entre poderes. En un régimen parlamentario la separación entre el ejecutivo y el legislativo es menos nítida, y al mismo tiempo es menos imperioso que existan normas formales para asignar responsabilidades. En un régimen presidencialista se da la posibilidad de que el ejecutivo esté en manos de un partido diferente del que tiene mayoría en una de las dos cámaras del legislativo, y entonces las relaciones entre poderes pueden volverse antagónicas. Surge como necesario que haya una clara delimitación de responsabilidades. En el Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia el legislativo no puede aumentar los gastos presupuestados por el ejecutivo, mientras que en otros países industrializados el legislativo puede modificar el

presupuesto. Estados Unidos presenta un caso especial en donde ha habido varias leyes que establecen límites sobre el déficit y procedimientos para reducirlo. En los países industrializados en general hay un acuerdo en seguir los lineamientos de los presupuestos presentados por el ejecutivo, y en los últimos años en todos los casos se han incluido metas severas de reducción del déficit y de inflación. En los países de América Latina en general el legislativo, aunque puede modificar el presupuesto, está sujeto a restricciones legales explícitas para aumentar el déficit.

La forma como se opera la preparación y discusión del presupuesto dentro del ejecutivo pueden tener importancia para alcanzar los objetivos macroeconómicos. Los países en donde el ejecutivo tiene mayor poder sobre el legislativo o aquellos en donde el ministro de hacienda concentra un poder de decisión frente a los ministros ejecutores de programas parecen tener una mayor posibilidad de alcanzar la estabilidad (Hausmann y Stein 1996).

1.3.3. Programación macroeconómica y proyecciones

Los países se orientan a tener metas inflacionarias y han ido abandonando metas cuantitativas intermedias. Los déficit están expresados generalmente como un porcentaje del PIB y sólo Estados Unidos, ha fijado valores nominales. El horizonte de programación difiere de un grupo de países a otro, contando los países industrializados con un encuadre más riguroso. En los países de América Latina hay un compromiso menos formal con respecto del déficit. Algunas veces este tipo de compromiso se da cuando hay, en trámite o firmados, acuerdos con organismos de financiamiento internacional, pero no siempre aparecen como compromisos presupuestarios.

Las proyecciones presupuestarias pueden no ser lo suficientemente abarcativas, quedando al margen de las mismas las variables relevantes para la trayectoria de los gastos en sectores tan significativos como pueden ser los de la seguridad social, seguro médico etc. En algunos países (EEUU y Alemania por ejemplo) estas proyecciones son en sí mismas de gran importancia y concitan expectativas y debates, independientemente del aspecto estrictamente presupuestario.

Varios países han adoptado alguna forma de presupuesto plurianual, aunque se ha marcado que esta práctica puede convertirse en un factor de rigidez para la reducción del gasto público al pasarse a una fase declinante del ciclo económico si es que el cálculo plurianual tomó en cuenta proyecciones más optimistas sobre la evolución de la economía. Este tipo de temor llevó a algunos países (Reino Unido) a reorientar el presupuesto plurianual dándole un carácter eminentemente financiero (donde prima la nominalidad del mismo) antes que un enfoque de planificación, que da preferencia a los indicadores y metas cuantitativas.

También ha ido cobrando relevancia el diálogo institucionalizado entre las autoridades monetarias y fiscales a los efectos de que el presupuesto cuente con un marco consistente y sólido de proyecciones macroeconómicas que le den sustento.

1.3.4. Metas cuantitativas y límites al endeudamiento.

Los países industrializados trabajan en general con proyecciones económicas que dan a conocer al momento de preparación del presupuesto y luego actualizan a lo largo del año fiscal. EEUU

tiene reglas más estrictas en el sentido de que establece por ley el monto del déficit a incurrir en los próximos años y hasta el 2002.

Tanto EEUU como los países de la UE emplean un concepto del déficit que comprende a todo el gasto público, sin establecer un tratamiento diferente entre los gastos de inversión y los gastos en consumo del gobierno. En algunos estados de los EEUU hay normas de presupuesto equilibrado pero se contempla el financiamiento de la inversión con deuda. Los límites al déficit son asimismo más estrictos en el caso norteamericano que en el de la UE puesto que en aquel no hay lugar a excepciones en función de la evolución de la economía, mientras que en el caso europeo, en virtud del Pacto de Estabilidad, hay lugar para excepciones a las metas de déficit por caída en el nivel de actividad económica.

También se ha ido tornando común el establecer normas que regulan el endeudamiento público y que se extienden en muchos casos al endeudamiento de los gobiernos locales. En general los países prohíben recurrir al banco central para el financiamiento del presupuesto. La tabla adjunta presenta para un grupo de países las normas que reglan el endeudamiento.

Endeudamiento: facultades y límites

País	Limitaciones o restricciones en el endeudamiento del gobierno
Estados Unidos	Cada año, como parte integrante del proceso presupuestario del congreso, se establece un límite en la deuda pública. También puede ser aprobada legislación sobre límites a la deuda.
Canadá	No hay restricciones legales, pero el gobierno está empeñado en reducir un alto endeudamiento existente.
Reino Unido	El gobierno tiene la facultad de endeudarse cada año para financiar el déficit a través de la ley de fondos consolidados, la ley de asignación y la ley nacional de empréstitos.
Suecia	El gobierno sólo puede endeudarse por ley, y sólo para financiar el déficit presupuestario u otro gasto aprobado por el parlamento o para refinanciar la deuda. Las empresas estatales se endeudan bajo su propia responsabilidad
Australia	El gobierno puede endeudarse sólo por ley. Para períodos más cortos, el ministro de financia puede llegar a un acuerdo con cualquier banco para solicitar préstamos que deben ser devueltos dentro de los 90 días.
Nueva Zelandia	El gobierno puede endeudarse sólo bajo normas previas. La ley de finanzas públicas da al ministro de finanzas autoridad para obtener préstamos para fines públicos, incluyendo créditos a corto plazo.
España	El gobierno puede endeudarse sólo por ley. La emisión de deuda debe ser autorizada en todos los casos pro el ministro de economía y hacienda. En 1989 se congeló el financiamiento por el banco central.
Argentina	No se puede tomar créditos para financiar gastos operativos. Para tomar créditos, éstos deben estar incluidos en la ley de presupuesto o en una ley específica. Se exceptúan las operaciones de crédito del poder ejecutivo con organismos internacionales de los cuales el país es miembro. Hay límites de endeudamiento global.
Brasil	Compete exclusivamente al senado federal fijar límites globales a la deuda del gobierno central, de los estados, del distrito federal y de los municipios, y disponer sobre las condiciones para sus operaciones de crédito externo e interno.
Chile	El presidente de la república tienen la iniciativa exclusiva para contratar empréstitos del estado, entidades semifiscales, gobiernos regionales o municipalidades. Los gastos del gobierno no pueden financiarse con créditos directos o indirectos del banco central.
Colombia	La contratación de deuda requiere una ley. El gobierno puede establecer cupos de endeudamiento global para distintas instituciones del estado nacional
Venezuela	Las operaciones de crédito público requieren una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que determine la ley orgánica.
El Salvador	Como parte integrante del proceso presupuestario de la Asamblea, se establece el monto de deuda pública para financiar los gastos de capital exclusivamente. La política general de la deuda está a cargo del Ministro de Hacienda.

Fuente: Petrei, H. Presupuesto y Control (1997) y LOAFE.

En los países industrializados en general el control de los déficits de los gobiernos subnacionales depende de las propias leyes de estos gobiernos y del control que ejerce el mercado mismo sobre el riesgo implícito en el endeudamiento de estos entes públicos. En los países de América Latina los gobiernos centrales tienen una injerencia más directa en la determinación de los niveles de

endeudamiento de los gobiernos locales, sea a través de normas de procedimiento (autorizaciones de endeudamiento) o bien vía el establecimiento de pautas de endeudamiento que comprometen a estos últimos.

Endeudamiento de gobiernos subnacionales

País	Autoridades subnacionales/ Límites de endeudamiento
Estados Unidos	Todos los gobiernos locales deben tener un presupuesto corrientes equilibrado. La mayoría de los estados tienen un requisito de presupuesto equilibrado por constitución o estatuto.
Canadá	No hay restricciones. Operan los mecanismos de mercado.
Reino Unido	Se requiere un presupuesto recurrente equilibrado.
Suecia	Se requiere un presupuesto recurrente equilibrado. Los niveles subnacionales se endeudan bajo su propia responsabilidad.
Australia	El Consejo Australiano de Deuda determina el endeudamiento público total y la distribución entre los diferentes niveles de gobierno, pero en la práctica gobiernan los mecanismos de mercado.
Nueva Zelanda	En general se considera que los gobiernos locales deben cubrir los gastos corrientes de un determinado año con ingresos de ese mismo año.
Argentina	Las provincias pueden endeudarse tanto interna como externamente. El banco central vigila el impacto en el sistema financiero y para deuda externa el ministerio de economía vigila tasas máximas
Brasil	El senado federal fija límites globales al monto de la deuda de los estados, el distrito federal y los municipios, y dispone sobre condiciones para sus operaciones de crédito externo e interno.
Chile	Sólo para proyectos especiales y mediante ley los municipios y las empresas pueden contraer empréstitos. La ley debe indicar la fuente de repago.
Colombia	Conforme a normas constitucionales el endeudamiento de los gobierno locales no puede exceder su capacidad de pago. Hay una ley que fija procedimientos de autorización graduados de acuerdo al nivel de endeudamiento.
México	Los estados no pueden, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, o que deban pagarse en moneda extranjera. Los estados o municipios pueden contraer empréstitos sólo cuando se destinen a inversiones públicas productivas.
El Salvador	La Ley Orgánica Financiera de El Salvador establece que tanto el gobierno central como los municipios, cuando esto últimos tomen deuda con garantía del gobierno central, no pueden contraer deuda para financiar erogaciones corrientes.

Como ya se apuntara en otra sección, el asunto admite más de un enfoque, por que si bien los gobiernos locales deberían poder recurrir a los mercados de capital para financiar sus presupuestos, al no estar internalizada en el prestamista la idea de que el gobierno local puede

precipitarse eventualmente en una situación de quiebra ante deudas contraídas irresponsablemente, se generan incentivos para endeudamientos excesivos que eventualmente pasan a ser asumidos con posterioridad por el gobierno nacional. Si tal percepción existiera, el mercado sería el regulador natural del endeudamiento del sector público subnacional.

1.3.5. Características anticíclicas del presupuesto público.

Las normas y prácticas fiscales y las propias características estructurales de las economías latinoamericanas las convierten en fuertemente sensibles a las fluctuaciones económicas de origen interno y externo. El papel estabilizador del presupuesto público es sumamente estrecho, verificándose en general un sesgo claramente procíclico tanto de los gastos como de los ingresos que se correlaciona con un acceso mucho más restringido (respecto al de los países desarrollados) a los mercados de capitales. Incluso el panorama se complica por la forma en que funcionan los mercados de crédito para estos países, que en la fase de expansión tienen acceso relativamente fácil a financiamiento externo que amplifica la expansión, mientras que en la fase contractiva puede haber una salida neta de capitales que agudiza la recesión.

Hay varios mecanismos fiscales a través de los cuales los países de la región han procurado aminorar el impacto del ciclo en sus economías. Tal el caso de los fondos de estabilización y de los fondos sociales por ejemplo.

Los fondos de estabilización son mecanismos de autoseguro que funcionan con reglas preestablecidas, acumulan reservas cuando las condiciones son favorables y las gastan en los

períodos desfavorables. Generalmente han sido implementados por países fuertemente dependientes de pocos bienes exportables sujetos a grandes fluctuaciones de sus precios.

Para estabilizar sus reservas la Argentina ha establecido acuerdos con bancos internacionales los cuales, contra el pago de una comisión por parte del país, se comprometen a comprar títulos de la deuda argentina a un precio predeterminado, de manera que el país puede hacerse de reservas en caso de necesidad.

Los fondos sociales también han operado en la región, al margen del presupuesto consolidado del sector público, y muchas veces con el auspicio y financiamiento de agencias internacionales de financiamiento. Son mecanismos institucionales que permitan una más rápida transferencia de recursos, no intermediada por el presupuesto, a grupos sociales de bajos ingresos y en situación de franca vulnerabilidad social.

1.3.6. Distribución del ingreso.

Constituye un práctica presupuestaria deseable la presentación en un mismo momento del proyecto de presupuesto y de la o las leyes de reforma impositiva que acompañan al nuevo ejercicio fiscal, así como que las mismas vayan acompañadas de la información sobre su impacto distributivo previsto. Similarmente por el lado de los egresos, los programas de gasto deberían detallar los grupos sobre los que impactan y su consiguiente efecto distributivo. En general los

países desarrollados tienden a cumplir con estos requisitos, aunque no cuentan con un análisis global sobre el efecto distributivo consolidado del presupuesto público.

En la región no es usual presentar conjuntamente las modificaciones impositivas y el presupuesto de gastos, ni la inclusión de análisis, siquiera cualitativos, sobre el impacto distributivo de al menos las principales medidas impositivas y los principales programas de gastos.

Sí ha existido en los últimos tiempos una mayor generación y acopio de información sobre el impacto de programas públicos orientados al combate de la pobreza, aunque rara vez la misma se incorpora en forma sistemática en los documentos presupuestarios.

1.3.7. ¿Son razonables los límites cuantitativos al déficit?

Como se ha señalado, una de las formas más comunes de “objetivos cuantitativos” es cuando se establece que el presupuesto debe estar equilibrado. Dado que esta prescripción puede no ser la óptima desde el punto de vista teórico, esta solución puede ser considerada como de “segundo mejor”.

En efecto, el punto de vista keynesiano aconseja la realización de políticas anticíclicas cuando la economía entra en recesión, a través del recorte de impuestos o el aumento del nivel de compras

públicas. Por lo tanto, desde esta perspectiva no es conveniente mantener el presupuesto equilibrado cuando la economía está en la fase descendente del ciclo.

Una segunda razón que desaconseja este tipo de políticas está racionalizada en la propuesta de “suavizar los impuestos” (Barro (1979) y Lucas and Stokey (1983)). El fundamento de mantener las tasas impositivas constantes a lo largo del ciclo es que el costo social de modificar las alícuotas son marginalmente crecientes y por lo tanto, desde el punto de vista de la sociedad, es conveniente tener un superávit cuando los ingresos son temporariamente altos y un déficit cuando son bajos (o cuando situaciones extraordinarias, como guerras, aconsejen incrementar el nivel del gasto). En este caso, la deuda emitida durante los períodos de déficits son recompradas durante los superávits actuando los títulos como un “buffer stock” necesario para implementar la política de “suavizar los impuestos”.

Se ha sugerido que, aún cuando existen razones fundadas para no aconsejar los límites cuantitativos, esta política es una de “segundo mejor”, cuando existe un sesgo a los déficits. Sin embargo, algunos autores, Alesina y Perotti (1996) por ejemplo, consideran que un límite de este tipo no es condición necesaria ni suficiente para asegurar la disciplina fiscal y que, en cambio, los procedimientos apropiados en la determinación del presupuesto pueden no requerir de estos límites subóptimos.

La evidencia muestra que en los países industriales el déficit parece comportarse de acuerdo a la sugerencia neoclásica de “suavizar los impuestos”. En cambio, en los países latinoamericanos el gasto gubernamental y las tasas impositivas son altamente procíclicas, i.e. el gasto público tiende a incrementarse y los impuestos a caer durante las expansiones y a la inversa durante las

recesiones. (Stein, E. et al (1998)). La explicación puede residir en la mayor volatilidad de las bases imponibles en latinoamérica, vis a vis, con el conjunto de los países de la OECD (Talvi y Vegh (1996)).

En resumen, las reglas que establecen límites cuantitativos al resultado del presupuesto pueden crear una innecesaria inflexibilidad, que puede generar altos costos en términos de asignación de recursos. Adicionalmente, incentiva la utilización intensiva de lo que se ha denominado “contabilidad creativa”.

1.4. Transparencia presupuestaria

El sistema político debe permitir que haya correspondencia entre las preferencias de los votantes y las decisiones políticas. Cuanto más clara sea la correspondencia entre necesidades colectivas y gasto del estado, mayor será el grado de bienestar de la sociedad. El buen funcionamiento de las instituciones presupuestarias contribuye a esa correspondencia. Este puede orientarse a un conjunto de bienes y servicios que el estado compra para satisfacer esas necesidades (presupuesto de insumos), o a un conjunto de bienes que el estado habrá de producir en un período determinado (presupuesto de producción), o bien a un conjunto de objetivos y metas respecto de las necesidades a satisfacer (presupuesto por resultados). Cada uno de esos enfoques representa,

de menor a mayor, la preocupación por lograr el máximo grado de coincidencia entre necesidades y acción del estado.

Uno de los problemas centrales en la elaboración del presupuesto radica en la manera como se identifican las necesidades a satisfacer y en la forma como se distribuye la carga impositiva. Existen al respecto distintas teorías, pero en la práctica todo desemboca en un proceso político por el cual los ciudadanos eligen a funcionarios y legisladores que seleccionan un determinado conjunto de bienes y un determinado sistema impositivo.

Escapa al propósito de este trabajo discutir la bondad de distintas reglas de votación para aumentar la posibilidad de correspondencia entre preferencias de los votantes y resultados finales. La atención se orienta a ver qué instituciones favorecen esa correspondencia, una vez elegidos los responsables de la conducción del gobierno y del parlamento.

Se ha argumentado que el poder político generalmente tiene el incentivo a “esconder” los impuestos, a sobreestimar los beneficios de los gastos, a ocultar los pasivos del gobierno o su equivalente en impuestos futuros. (Alesina y Perotti, 1997)

Estos argumentos son sostenidos por la teoría de la “ilusión fiscal”, la cual establece, básicamente, que los votantes típicos sobrestiman los beneficios del gasto público y subestiman los costos de los impuestos, tanto de los presentes como de los futuros. De allí que la falta de transparencia en el presupuesto adiciona confusión a los votantes e incentiva la irresponsabilidad fiscal.

En otra línea de la literatura se sostiene que cierta ambigüedad del presupuesto, aún cuando los votantes no sufran de “ilusión fiscal”, concede beneficios al gobierno. En efecto, haciendo menos claro el origen y la aplicación de los fondos el gobierno posee una ventaja estratégica sobre los votantes para alcanzar objetivos oportunistas, por ejemplo, incrementando el déficit en períodos previos a las elecciones, para aumentar las probabilidades de ser elegidos.

Esta ambigüedad en el presupuesto puede manifestarse a través de varias vías:

- Sobrestimando el crecimiento esperado de la economía, mostrando así una mayor recaudación, y subestimando el nivel de tasas de interés, por lo que los gastos de esta partida son menores. De este modo, al final del ejercicio, el mayor déficit es atribuido a una inesperadamente mala performance de la economía y no a una irresponsabilidad fiscal.
- Siendo imprudentemente optimista con los efectos de la política fiscal, potenciando un mayor déficit. De esta forma se pospone los ajustes necesarios hacia los ejercicios futuros.
- Manteniendo partidas extra-presupuestarias a través de otras organizaciones gubernamentales no incorporadas en el presupuesto, por ejemplo a través de empresas públicas.
- Usando estratégicamente un presupuesto plurianual, donde, en caso de necesidad, los ajustes presupuestarios se dilatan a los últimos años, permitiéndoles ganar tiempo y posponiendo el necesario recorte de gastos.

El enfoque del Presupuesto por Programa y Area de Gestión puede constituir un paso importante para mejorar la transparencia del presupuesto, dada la vinculación de las metas físicas con los recursos financieros necesarios (lo que favorece la accountability) y el esquema ascendente (desde los niveles inferiores a superiores) de formulación del presupuesto (favorece a la

identificación de las necesidades). El criterio de universalidad, también invocado en el enfoque, aplicado con la inclusión de empresas públicas en el presupuesto, con normativas de elaboración similares al resto de instituciones, también favorece a la transparencia. Dada la elaboración en forma descentralizada de las metas por institución, la evaluación y el monitoreo del desempeño son cruciales para alcanzar en forma efectiva los objetivos presupuestarios de transparencia y simplicidad.

Sección II. Consideraciones sobre asignación presupuestaria y eficiencia del gasto.

II.1. Introducción

No obstante la corriente doctrinaria fuertemente favorable al principio de integralidad del presupuesto, según el cual todos los ingresos, gastos y riesgos financieros asociados a la administración del estado deben quedar registrados en el presupuesto público, la experiencia muestra que una proporción muy significativa de los mismos fluye independientemente de este instrumento.

Para los 19 países considerados en el siguiente cuadro, en promedio el 31% de sus gastos totales no tienen reflejo en el presupuesto nacional, con porcentajes máximos de hasta el 70 %. Mayoritariamente ello es producto de la no consolidación en el presupuesto público de los

recursos y erogaciones de los sistemas de seguridad social basados en el principio de “solidaridad intergeneracional”.

Si bien en términos de transparencia y rápida disponibilidad de la información sería ventajoso que todos los ingresos, egresos y estado de la deuda del gobierno nacional se condensaran y expusieran en un sólo cuerpo de información (el presupuesto público), no resulta igualmente clara la ventaja de que las reglas que gobiernan la aprobación y ejecución de las distintas categorías de gastos y/o de las distintas jurisdicciones (agencias) que conforman el sector público nacional tengan que ser las propias del proceso presupuestario público tradicional.

De aceptarse que existen razones genuinas justificativas del apartamiento del principio de universalidad e integralidad del presupuesto, se torna esencial contar con métodos y procedimientos uniformes y consistentes para medir y registrar los cambios en el nivel de endeudamiento del sector público, así como para garantizar el cumplimiento de tales requisitos por el conjunto de las agencias públicas no incluidas en el proceso presupuestario tradicional.

Gasto extrapresupuestario y gasto total

(miles de millones de moneda local)

Año	Gasto Total	Gasto presup.	Gastos no presupuestarios			Gastos no
			Total	Seguridad	Otros	
E. Unidos 1996	1,560.4	1,259.9	300.5			19.3%
Canadá 1994	181,947.0	166,756.0	15,191.0	15,191.0		8.3%
Austria 1994	916.0	508.2	407.8	363.4	44.4	44.5%
Bélgica 1994	3,837.8	2,244.8	1,593.0	1,524.4	68.6	41.5%
Dinamarca 1995	419.8	368.4	51.4	51.4		12.2%
Finlandia 1994	223.1	165.1	58.0	52.1	5.9	26.0%
Francia 1995	3,560.9	1,566.3	1,994.6	1,766.4	228.2	56.0%
Alemania 1995	1,172.0	354.3	817.7	752.9	64.8	69.8%
Irlanda 1993	13.6	11.9	1.7	1.7		12.6%
Italia 1994	818.8	565.5	253.3	232.4	20.9	30.9%
Noruega 1992	338.9	200.0	138.9	114.3	24.6	41.0%
Portugal 1994	6,137.9	2,922.0	3,215.9	1,649.8	1,566.1	52.4%
España 1993	23,998.9	10,947.5	13,051.4	12,263.1	788.3	54.4%
Suecia 1995	733.9	580.7	153.2	153.2		20.9%
Reino 1995	292.7	249.4	43.3	43.3		14.8%
Brasil 1993	5,250.4	3,453.4	1,797.0	1,377.7	419.3	34.2%
México 1994	214.1	171.4	42.7	42.7		19.9%
Venezuela 1994	1,627,732.0	1,527,360.0	100,372.0	100,372.0		6.2%
Chile 1992	1,620.4	1,234.9	385.5	385.5		23.8%
Promedio simple						31.0%

Fuente: Petrei, H. Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina. 1997. BID.

II.1. La asignación específica

Tradicionalmente se ha interpretado a la asignación específica como la afectación de un (unos) determinado (determinados) impuesto(s) o recursos fiscales al financiamiento de una determinada finalidad o programa de gasto público.

La deseabilidad desde el punto de vista económico y de administración del presupuesto público, de recurrir a este clase de arreglos ha sido motivo de discusión en la teoría de las finanzas públicas.

Evidentemente la práctica de la asignación específica implica una mecánica contradictoria con la idea del presupuesto público universal y su correlato, el principio de unidad de caja en relación a todos los recursos, tributarios y no tributarios, que financian el presupuesto de gastos.

En este contexto, el debate sobre los “méritos” de la asignación específica, ha sido conducido desde dos perspectivas opuestas.

La perspectiva crítica niega a los arreglos de asignación específica en base a la defensa de los principios de universalidad del presupuesto y unidad de caja. Al proceder de esta manera, implícitamente parte del supuesto de que la toma de decisiones en el sector público se produce en el contexto de un estado “benévolo”, que cuenta con información completa sobre los beneficios y costos asociados a los distintos programas de gasto público y a sus alternativas de financiamiento, y que actúa optimizando una suerte de función de bienestar social, revelada a través de algún mecanismo de votación mayoritaria típico de las sociedades democráticas.

Si este escenario fuera realista es difícil justificar prácticas de asignación específica, que dificultan el control presupuestario, distorsionan la asignación de recursos (los programas con financiamiento específico se apartan de la lógica de asignación según prioridades fijadas en el presupuesto general de gastos), introducen inflexibilidades en la estructura de ingresos, particularmente de los tributarios y tienden a sustraer a los programas así financiados del escrutinio y revisión periódicos no sólo de las propias autoridades presupuestarias, sino incluso del órgano legislativo.

Sin embargo, esta visión acerca de la necesaria confluencia entre la lógica del proceso presupuestario centralizado y el interés público ha sido cuestionada en términos de la propia teoría económica, que ha puesto de relieve la inexistencia, aún en las sociedades democráticas, de mecanismos de representación (votación) para la toma de decisiones colectivas capaces de generar resultados eficientes en materia de cuáles y qué niveles de bienes públicos deben ser financiados y provistos a través del presupuesto público.

En efecto, la toma de decisiones colectivas enfrenta un primer problema relacionado con la falta de incentivos de los ciudadanos para revelar sus preferencias (y por lo tanto su disposición a pagar impuestos) para solventar la provisión de bienes públicos (bienes de cuyo disfrute y consumo no puede ni conviene excluir a nadie una vez que han sido provistos). Pero aún cuando todas las personas revelaran honesta y correctamente sus preferencias, existe el inconveniente de cómo procede el sistema de representación política de la sociedad para agregar toda esta información y tomar una decisión colectiva. Si bien se supone que el voto del político “representa” las opiniones de los electores, no es concebible que las opiniones de éstos sean

unánimemente coincidentes, cada persona desea cosas distintas, en consecuencia ¿cómo puede tomarse una decisión social a partir de puntos de vista divergentes?. En una dictadura la respuesta sería inmediata, las preferencias del dictador “son “ las preferencias de la sociedad. Pero en una democracia el único mecanismo disponible es el de los sistemas de votación mayoritaria.

Básicamente la actitud de los individuos hacia los bienes públicos está gobernada por tres factores, los gustos; el ingreso (cuanto menor es el ingreso de un individuo se supone que estará menos inclinado a aceptar una reducción de su ingreso disponible para gastar en bienes privados a cambio de pagar más impuestos para financiar mayor provisión de bienes públicos); y la naturaleza del sistema impositivo, que determina la proporción del costo adicional (mayores impuestos) asociada al incremento de los bienes públicos disponibles que será absorbida por los diferentes individuos (una persona que reciba sólo los beneficios de gasto público y no deba pagar mayores impuestos preferirá y votará en favor de un nivel de gasto en bienes públicos superior al preferido por el votante que tenga que pagar el incremento impositivo).

En función de los factores antes mencionados cada votante tendrá un nivel de gasto público preferido seguramente distinto. El mecanismo colectivo de toma de decisiones (mecanismo de votación) ¿garantiza resultados eficientes?

Al respecto la teoría económica brinda una serie de conclusiones no favorables a la tesis de la “superioridad del presupuesto universal”. Ellas son:

- a) Si el sistema de votación mayoritaria da lugar a una solución de equilibrio (lo que no es necesario ni evidente), el nivel de gasto votado no corresponde a las preferencias sociales sino a las preferencias del votante mediano.
- b) Puesto que el votante mediano compara sólo los beneficios que recibe con los costos (impuestos) que paga, el que el nivel de gasto público resultante sea económicamente ineficiente (sea por resultar excesivo o por ser menor al socialmente deseable) dependerá de si la proporción del incremento impositivo absorbida por el votante mediano es menor o mayor respectivamente que la fracción de beneficios del gasto de la que se apropia. En general y suponiendo una distribución uniforme de los beneficios del gasto público, puede afirmarse que cuanto más desigualitaria sea la distribución de la renta, el nivel del gasto público tenderá a ser excesivo si el sistema impositivo es proporcional y más aún si es progresivo. En estos casos los beneficios del gasto se distribuyen equiproporcionalmente entre todos los votantes, de manera que si hay N votantes cada uno recibe la fracción $1/N$ de beneficios del gasto, pero el votante mediano (cuyas preferencias determinan el nivel del gasto) absorbe una fracción de los costos inferior a $1/N$.
- c) Por último el mecanismo de voto mayoritario puede conducir a situaciones en las que no existe equilibrio, entendiendo por tal que el resultado de la votación puede ser diferente según sea el orden en que se votan las alternativas, y aunque ninguno de los datos relevantes (gustos, renta, conformación del sistema impositivo) haya experimentado cambio alguno.

Es en consecuencia natural preguntar si existen reglas para la toma de decisiones colectivas que eviten estos problemas. La respuesta positiva depende de que el sistema propuesto reúna las

siguientes características: ser un mecanismo democrático (por lo tanto hay preferencias múltiples y diferentes entre los individuos que deben agregarse de alguna manera) y la decisión colectiva a que da lugar debe ser independiente y no influenciada por opciones irrelevantes. Tal sistema ideal de toma de decisiones colectivas no existe, según fuera probado por el profesor K. Arrow.

Incluso dejando de lado los problemas teóricos que plantea la agregación de las preferencias individuales y los mecanismos de votación mayoritaria para la toma de decisiones colectivas, existe una línea argumental referida a que la burocracia encargada de la gestión pública no toma decisiones en función de las preferencias colectivas (independientemente de cómo se conformen y revelen estas últimas) sino según sus propios intereses y motivaciones de sector. Este enfoque pone en duda la superioridad del presupuesto único y universal, y si bien no constituye un argumento general en favor de la asignación específica sí puede favorecer en determinadas circunstancias a este tipo de arreglos. Por ejemplo, puede plantearse la existencia de programas de gasto público “socialmente rentables” pero que no producen réditos en términos de los intereses específicos de la burocracia que administra el presupuesto público. Siendo esta la situación, la burocracia podría tener incentivos a discriminar en contra de la asignación de fondos presupuestarios en estos programas, visualizándose a la separación de los mismos del presupuesto único (vía la asignación específica) como un procedimiento que soluciona el problema apuntado.

En definitiva, puede concluirse que el establecer una analogía entre el comportamiento y las decisiones presupuestarias individuales y las decisiones colectivas (mediatizadas o no por la burocracia) respecto al presupuesto público, como forma de justificar la centralización los recursos públicos en una “caja única” que financia el presupuesto global de gastos público, no es válido. No existe un argumento teórico que pruebe en forma contundente la necesaria

superioridad del presupuesto universal versus otras alternativas para tomar decisiones de ingresos y gastos en la esfera pública. En rigor de verdad tampoco existen argumentos que prueben lo contrario, es decir la superioridad de los mecanismos de asignación específica como procedimientos estándar de financiamiento de las erogaciones públicas.

Más bien se trata de enfoques complementarios antes que rivales, y la conveniencia de optar por uno u otro dependerá de la naturaleza de la finalidad o programa de gasto público que deba financiarse. En lo que resta de esta sección se intenta caracterizar los casos favorables a la utilización de asignaciones específicas, con la intención de fijar un marco conceptual contra el que contrastar la experiencia en materia de asignaciones específicas.

II.1.1. Justificaciones de la asignación específica

II.1.1.1. Principio del beneficio

En general la idea que prevalece respecto a cuál es la forma preferible de financiamiento del gasto público (presupuesto general o asignación específica) se relaciona con la “intensidad” del componente “bien público puro” del programa o finalidad de gasto para el que se desea diseñar tal financiamiento.

Cuanto mayor es el componente “bien público puro”, o sea más intensamente manifiesta que los beneficios del programa de gasto se extienden a todos los habitantes (o en otros términos que el costo marginal de incorporar un beneficiario adicional es o tiende a ser nulo), y más costoso resulta diseñar mecanismos de exclusión en el acceso a los beneficios del programa de gasto (de hecho en un bien público puro no hay rivalidad en el consumo), más fuerte es el argumento

favorable a que tales programas de gasto sean financiados a través del presupuesto general.

Inversamente, cuanto más se atempera el componente “puro” del programa de gasto, sea porque sus beneficios se concéntran en áreas geográficas determinadas o abarcan exclusivamente a ciertos subconjuntos de la población (por ejemplo con determinadas características socioeconómicas) pasa a ser factible e incluso deseable poner en práctica formas de financiamiento basadas en el “principio del beneficio” según el cual financian quienes sacan provecho del programa público en cuestión.

Obviamente una versión extrema de este caso se presenta cuando bienes o servicios que tienen los atributos típicos de los bienes privados son provistos a través del presupuesto público. En estos casos se dan las condiciones para cobrar al usuario (beneficiario) del programa una “carga por uso”, con un significado análogo al de un “precio de mercado” dado que permite igualar el costo marginal de proveer el bien o servicio de que se trate con el beneficio marginal que el usuario deriva del consumo del mismo. La asignación específica del producido de la carga por uso al programa de gasto es el mecanismo que permite que la misma funcione efectivamente como un precio de mercado, capaz de indicar a los responsables del programa cual es el nivel o tamaño óptimo del mismo.

Cuando se está en presencia de bienes públicos impuros, es decir de casos en los que la “conexión de beneficio” no es evidente como en los bienes privados, o en aquellos otros en los que la aplicación de cargas por uso es no viable desde el punto de vista técnico o su costo resulta prohibitivo, por ejemplo implementar un sistema de cobro electrónico por el uso de facilidades viales congestionadas, aún es posible y eventualmente deseable recurrir a financiamientos

específicos basados en el principio del beneficio.

Así por ejemplo determinados bienes cuasi públicos, con un ámbito geográfico de impacto de sus beneficios limitado, pueden ser provistos por nuevas unidades administrativas con capacidad de cobrar a los beneficiarios del programa ubicados en su área de influencia. Como referencia de este ejercicio de descentralización (conceptualmente asimilable a un arreglo de “asignación específica”) puede mencionarse el caso de los distritos escolares en los EEUU , capacitados para organizar la prestación del servicio educativo en sus respectivas jurisdicciones y para percibir de los habitantes de las mismas un financiamiento específico, usualmente el impuesto inmobiliario, para destinar a tal finalidad.

De la misma forma cuando se trata de programas que benefician solamente a cierto tipo de usuarios, y ante la imposibilidad o inconveniencia de cobrar cargas por uso, puede recurrirse al diseño de impuestos específicos que actúen como sustitutos de aquellas (por lo tanto tienen que exhibir una conexión de beneficio más o menos clara) y que son asignados al financiamiento de tales programas. Los impuestos sobre los combustibles asignados específicamente al financiamiento del gasto de mantenimiento de la red vial sustituyen al cobro de cargas de uso a los usuarios directos de tales facilidades. También en estos términos puede racionalizarse la presencia de impuestos sobre las nóminas salariales asignados al financiamiento de los sistemas estatales de la Seguridad Social en cuyo caso, si bien quien sufre la detracción es una persona distinta de la que recibe el pago jubilatorio, hay implícito un contrato de solidaridad entre generaciones que justifica la presencia de una conexión de beneficio.

Sin embargo, la presencia de un programa o finalidad de gasto público con una “clientela

beneficiaria” definida e identificable no constituye, por sí misma, una justificación suficiente para dar origen a una asignación específica. Este es claramente el caso de los programas públicos con objetivos redistributivos, por ejemplo programas sociales de combate a la pobreza en los cuales no tendría sentido que los beneficiarios financiaran el programa.

Además de la presencia de conexión de beneficio, el empleo de cargas por uso y/o de impuestos sustitutos basados en el principio del beneficio y la afectación específica de sus recaudaciones a programas de gasto público, está sujeto a requerimientos sobre:

- El nivel de los costos de recaudación, originados en la administración del sistema de determinación, cobro y fiscalización de las cargas por uso y/o impuestos específicos.
- La significación de las eventuales distorsiones en la asignación de recursos (costos de eficiencia) a que pudieran dar lugar.
- La presencia de externalidades sobre otros sectores que no concurren al financiamiento (no son incididos por las cargas de uso y/o impuestos específicos).

Como se expresara anteriormente la conexión de beneficio puede dar lugar, en vez de sistemas generales de asignación específica, a arreglos de descentralización de la ejecución y financiamiento de los programas de gasto que presentan tal característica (caso de los distritos escolares). También en este caso existen requerimientos especiales a tener en cuenta para juzgar la conveniencia de la descentralización, entre ellos:

- El nivel de los costos fijos asociados a la creación y funcionamiento de los entes (distritos, organismos, jurisdicciones o lo que fuere) descentralizados, que pasan a tener la responsabilidad de financiamiento y prestación de los programas de gasto.

- El probable no aprovechamiento de economías de escala a que puede dar lugar la prestación descentralizada.

- Las eventuales necesidades de coordinación y armonización horizontal entre las unidades administrativas descentralizadas, que no hubieran existido si el programa o finalidad de gasto hubiera permanecido en la órbita del presupuesto público global.

Se ha expuesto hasta aquí el “argumento fuerte” en favor de la asignación específica (incluyendo a la descentralización como una variante de la misma) que reside en la existencia de una conexión de beneficio que estos arreglos organizativos permiten que se ponga de manifiesto y sea explotada en forma conveniente. Cuanto más fuerte sea esta conexión de beneficio y mejor diseño tenga el mecanismo de asignación específica que la capta y pone en operación, más probable es que la solución sea económicamente eficiente, en el sentido de que el sistema tiende a garantizar que el nivel del gasto (indisolublemente ligado a la disposición a pagar de los beneficiarios del mismo) sea el socialmente óptimo.

Se han ensayado asimismo otras justificaciones de los mecanismos de asignación específica , que se comentan a continuación:

II.1.1.2. Asignación específica y reducción de riesgo

Hay quienes visualizan a la asignación específica como un mecanismo que garantiza que el esfuerzo fiscal en determinadas finalidades del gasto no sufrirá desvíos respecto a niveles o compromisos pautados.

Es así como la afectación de determinados impuestos o de parte de la recaudación tributaria al pago de los servicios de la deuda externa ha sido propuesto como un procedimiento apto para reducir el riesgo de no pago y coadyuvar a la continuidad del acceso al financiamiento externo y/o a una menor tasa de interés.

De la misma manera el éxito de programas públicos de inversión de larga maduración y que requieren de inversiones privadas complementarias sería facilitado si el sector privado percibe que tal programa cuenta con un financiamiento específico que garantiza su continuidad.

La solidez de estas argumentaciones parece discutible, por cuanto si bien producen reducción del riesgo de incumplimiento en aspectos concretos del programa de gastos públicos (servicios de la deuda, plan de inversión pública), paralelamente la garantía que brindan respecto a la continuidad del esfuerzo fiscal volcado a estas áreas acrecienta el riesgo de falta de financiamiento genuino del resto de los programas y servicios gubernamentales que no cuentan con financiamiento específico. En realidad la asignación específica parece actuar más que como un mecanismo de reducción de riesgo, como uno de transferencia del riesgo a otros componentes del accionar público.

II. 1.1.3. Asignación específica y externalidades negativas

En presencia de externalidades los precios de mercado no reflejan los reales costos sociales. En esta situación podrían diseñarse impuestos o subsidios (según se trate de externalidades negativas o positivas) que aplicados sobre la actividad generadora de las mismas permiten que ella incorpore, sea en su función de ingresos o de costos, el valor monetario de la externalidad que causa y, consecuentemente, ajuste su nivel de producción a aquel que resulta socialmente óptimo (y que será menor que el original si la actividad producía efectos externos negativos sobre terceros y mayor si generaba externalidades positivas sobre terceros).

Esta idea de impuesto corrector de externalidades (impuesto pigouviano) dio lugar a que se propusiera que su producido fuera afectado en forma específica al financiamiento de programas orientados a compensar y remediar los daños causados por las externalidades negativas, antes de la introducción del mismo. En esta lógica, el producido de un impuesto correctivo aplicado a una empresa que contamina las aguas de un lago debería ser asignado a financiar un programa de limpieza del lago en cuestión.

El argumento si bien tiene cierta atracción ética, carece de consistencia, puesto que el daño causado por la externalidad y el costo de subsanarlo o removerlo no guardan relación con el producido del impuesto corrector. La compensación del daño pasado es un problema diferente de la corrección de la externalidad en sí misma y hacia adelante. No hay un argumento de eficiencia que fundamente este tipo de asignación específica. Por el contrario a priori resulta más consistente proponer que las actividades de limpieza del lago del ejemplo anterior sean

financiadas, por aplicación del principio del beneficio, por quienes se beneficiarán en forma directa con tales acciones.

II. 1.1.4. Asignación específica como respuesta a las fallas de los procedimientos de toma de decisiones colectivas

Este punto de vista ha sido mencionado anteriormente al hacer referencia a que los objetivos de los representantes que fijan las políticas pueden ser diferentes y divergentes respecto a los de los ciudadanos. En estos casos las decisiones colectivas estarán fuertemente influenciadas por las preferencias de los políticos, y probablemente se sesguen hacia programas que generen impactos y beneficios de corto plazo, capaces de ser políticamente capitalizados por aquellos. Bajo este panorama otros programas con retornos altos pero postergados en el tiempo tenderán a ser discriminados a la hora de repartir los fondos del presupuesto público unificado, o a ser los más afectados por recortes de financiamiento en épocas de estrechez fiscal (tales los casos de las erogaciones relacionadas con el mantenimiento de infraestructura social, o con la formación de capital humano). Hay quienes sugieren que la asignación específica sería un remedio, al menos parcial, al proveer financiamiento asegurado y estable a estas finalidades.

La argumentación ofrece sin embargo varios puntos vulnerables. Algunos muy obvios referidos a quién y cómo se fija el límite entre los programas o finalidades de gasto que “merecen” financiamiento asegurado y estable, y las que no son acreedoras a este tratamiento.

Por otra parte debería demostrarse que los beneficios que conlleva un financiamiento asegurado para estos ítems del presupuesto más que compensan la mayor inestabilidad y variabilidad a que queda sometido el resto del presupuesto público.

Incluso y dado que no hay ninguna conexión entre los impuestos afectados y las finalidades a las que se otorga la seguridad del financiamiento, podría preservarse el objetivo de “seguridad y estabilidad” del financiamiento de tales programas sin introducir rigideces en la estructura tributaria, sencillamente fijando créditos plurianuales para tales programas públicos, o garantizando que participarán con una fracción constante en el gasto presupuestario total.

Cabe concluir que este no es un argumento sostenible en favor de la asignación específica de tributos a ciertos programas de gasto. Antes bien puede ser entendido como justificativo de la existencia de fondos de estabilización del presupuesto (una fracción de los recursos públicos se esteriliza transitoriamente en un fondo de estabilización destinado a ser utilizado contracíclicamente).

II. 1.1.5. Asignación específica y transferencias condicionadas entre niveles de gobierno autónomos.

Puede ocurrir que un nivel de gobierno realice transferencias a otros niveles de gobierno con la condición de que tales fondos sean empleados exclusivamente en financiar ciertas y determinadas prestaciones públicas. Paralelamente y para garantizar que este objetivo no sea desvirtuado, como ocurriría si el financiamiento recibido permite al gobierno receptor disminuir el nivel de gasto propio (esto es financiado con impuestos propios) en tales programas, el gobierno que otorga la transferencia puede exigir un co-financiamiento asegurado por parte del receptor, instrumentable a través de una afectación específica de recursos propios a la finalidad de gasto en cuestión. Caben aquí idénticas consideraciones a las efectuadas en el punto anterior respecto a que el co-financiamiento podría garantizarse sin introducir rigideces en la estructura impositiva, sino

actuando sobre el nivel del crédito presupuestario que la jurisdicción receptora debe adjudicar al programa de gasto que el dador de fondos desea co-financiar.

II. 1.1.6. Asignación específica como forma de justificar incrementos de la presión impositiva.

Por último existe una tendencia a racionalizar la asignación específica de recursos (a un programa de gasto que resulta popular) como un instrumento apto para que los contribuyentes acepten un incremento de la presión impositiva que no hubieran consentido en caso de haber estado asignada a financiar el presupuesto general. Así presentado el argumento no es aceptable por cuanto enmascara un engaño a los contribuyentes (en realidad varía la estructura de financiamiento pero no el nivel de gasto en la finalidad aceptada por la comunidad, y el incremento tributario se destina a financiar otros gastos). Es distinto si se propone un paquete conjunto integrado por un nuevo programa de gasto (o la ampliación de uno preexistente) y el correspondiente incremento tributario afectado a su financiamiento.

II. 2. La asignación específica en la práctica

En los países que recurren, con mayor o menor intensidad a la utilización de la asignación específica, se verifican una o varios de las siguientes formas o alternativas de instrumentación:

TIPO DE ASIGNACION ESPECIFICA	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	ASIGNACION ESPECIFICA A:	EJEMPLOS
Tipo A	Impuestos Específicos y/o Cargas por Uso	Programas específicos de gasto que benefician en forma más o menos directa a quienes pagan	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos sobre combustibles asignados al financiamiento de infraestructura vial • Tarifas de las empresas públicas de servicio (agua, gas, etc.) • Contribuciones sobre el salario asignadas al financiamiento de los sistemas de Seguridad Social de reparto, seguros de desempleo, etc.
Tipo B	Impuestos Específicos	Programas o finalidades de gasto generales	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos específicos sobre tabaco, alcohol y otros bienes, asignados al financiamiento del gasto social en sentido amplio (salud, educación, pobreza, etc.) • Impuestos específicos sobre combustibles asignados al financiamiento de infraestructura social general (vivienda social, sanidad, etc.) • Impuestos específicos sobre loterías y juegos de azar asignados al financiamiento del gasto social en sentido amplio
Tipo C	Impuestos Generales	Programas específicos de gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la recaudación de impuestos generales (IVA, ganancias, etc.) asignados al financiamiento de determinadas finalidades de gasto (educación, seguridad social, etc.)
Tipo D	Impuestos Generales	Financiamiento de transferencias no condicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Coparticipación impositiva

Los diseños que responden al “tipo A” de asignación específica se fundamentan en la presencia de una conexión de beneficio y constituyen el “caso fuerte” en favor de la asignación específica comentado en la sección precedente.

Los restantes diseños (tipo B, C y D) son todos “casos débiles” de asignación específica en los cuales, al no existir conexión de beneficio entre el ingreso y el gasto, el componente redistributivo (tal vez no tan marcado como en el financiamiento a través del presupuesto general), pasa a tener un peso decisivo que invalida el sostener que, detrás de la asignación específica, existe un objetivo de asignación de recursos que la justifique. Consiguientemente, en estos casos los argumentos en favor de la asignación específica hay que buscarlos entre algunos de los restantes ya que, como se vio, ofrecen numerosos flancos a la crítica.

Cabe asimismo señalar que todos los argumentos en pro de la asignación específica (incluido el “caso fuerte”) pueden ser distorsionados o diluidos si el financiamiento de los programas o finalidades beneficiados por estos arreglos es complementado con recursos del presupuesto general. En estos casos las decisiones sobre el nivel de bienes o servicios a ser provistos pasan a ser independientes del financiamiento específico disponible, con lo que en el margen tales decisiones pasan a ser tomadas en base a criterios presupuestarios generales.

II.3. Los gastos impositivos

Por tales se entiende a los subsidios que toman la forma de deducciones impositivas: exenciones, deducciones, exclusiones, disminución de alícuotas, créditos impositivos y/o diferimientos impositivos.

Si bien ha habido abundante discusión académica en torno a la naturaleza de gastos de estos subsidios impositivos y a la conveniencia de estimarlos e incorporarlos como tales en el

presupuesto público es poco lo que se ha avanzado en este sentido. El mayor desarrollo de la presupuestación de los gastos impositivos se da en los Estados Unidos, y aún así la misma abarca solamente a las deducciones y facilidades del impuesto a la renta.

En países que han hecho uso abundante y no controlado de los subsidios impositivos (como la Argentina) los excesos cometidos dieron lugar al abandono de procedimientos rudimentarios de imputación presupuestaria (cupos fiscales teóricos de desgravación) y al empleo de nuevos instrumentos para poner un límite presupuestario efectivo a las deducciones impositivas. Así por ejemplo mientras que con los métodos de cupo teórico el real sacrificio fiscal queda indeterminado (el mismo es función del nivel de actividad concreto de la firma que cuenta con diferimientos y/o desgravaciones impositivas y no del informado o proyectado al momento de la obtención del beneficio) con el empleo de certificados fiscales por un monto determinado se le pone un techo efectivo a la pérdida fiscal y se hace más transparente el subsidio en cuestión puesto que tales certificados son nominativos.

II.4. Avaless y garantías estatales.

El estado suele actuar como garante de financiamientos especiales. Tal el caso de los fondos para garantías de depósitos en el sistema financiero; de las garantías estatales en financiamientos a proyectos de inversión privados y los compromisos de aportes a organismos internacionales.

Estos pasivos contingentes normalmente carecieron de registro presupuestario. La tendencia actual, consecuencia de los excesos provocados por la falta de transparencia en el otorgamiento

de avales y garantías y la carencia de un adecuado registro de las mismas es la de limitar su otorgamiento, requerir el registro y fijar procedimientos especiales (leyes) para su otorgamiento.

El registro de estos pasivos contingentes plantea dificultades propias de la incertidumbre respecto a su monto potencial y a la oportunidad en que pueden producirse. Las alternativas para el tratamiento de estas deudas eventuales abarcan la contratación de seguros por parte del gobierno para cubrir el pasivo eventual y la venta o transferencia del derecho de recupero sobre la deuda pendiente. Las variaciones del valor de la deuda entre un período y otro serían incluidas como parte del resultado económico del gobierno.

Los países utilizan distintos enfoques. En Canadá, en la rendición de cuentas que anualmente eleva el ejecutivo al parlamento aparecen los rubros correspondientes a garantías y la suma consolidada de los pasivos contingentes de las empresas del estado. En Nueva Zelanda se incluye a estas deudas en el presupuesto y posteriormente se actualiza dos veces en el año (a mitad de ejercicio y a cierre del mismo) el estado de las mismas. Los pasivos contingentes se clasifican en cuantificables y no cuantificables y debe detallarse individualmente a aquel que exceda un determinado monto. Australia también detalla desde 1996 en el presupuesto público consolidado a los pasivos contingentes, distinguiendo a los cuantificables de los no cuantificables y listando por separado todo aquel que supere los 20 millones de dólares australianos en el año o 40 millones sin importar el período.

Una clase especial de pasivos contingentes es el que se deriva de la existencia de los sistemas de seguridad social basados en el principio de solidaridad intergeneracional o sistemas de reparto. Son pocos los países que incluyen en sus presupuestos estimaciones sobre la evolución futura de

los ingresos y gastos de sus sistemas previsionales de reparto, que reflejen el grado de solvencia intertemporal de los mismos. El hacerlo requiere contar con una metodología consistente y aceptada para generar proyecciones sobre variables tales como evolución de la población por edad y sexo; tasa de interés y crecimiento y evolución de la productividad de la economía entre otras, de manera tal de estimar los ingresos y egresos futuros de la seguridad social.

II.5. Identificación de prioridades.

El proceso de distribución de recursos entre programas de gasto es el menos tecnificado del proceso presupuestario. Excepto en el caso de proyectos de inversión, la práctica corriente es el “incrementalismo”. Existen pocos esfuerzos y procedimientos para identificar preferencias de la gente que guíen el proceso de asignación de partidas presupuestarias entre los programas de gasto.

La identificación de necesidades y el refinamiento de los programas son realizados por las mismas agencias (jurisdicciones) encargadas de la ejecución del gasto. Existe un contraste entre las prácticas de los países menos desarrollados y la de los países industrializados en torno a la importancia que estos últimos asignan y a los recursos que vuelcan a las áreas específicamente dedicadas al diseño de políticas, y por lo tanto a una mayor adecuación de la oferta de programas de gasto público a las reales necesidades y preferencias de los votantes.

No obstante aún cuando subsistan falencias importantes en el ámbito del diseño y planeamiento de las políticas públicas, ciertos avances por el lado del control de la ejecución de los programas

de gasto (criterios e indicadores de eficacia e impacto, encuestas sobre la provisión de servicios públicos a los beneficiarios etc.) son procedimientos útiles en orden a un mejor conocimiento de las “preferencias” de los ciudadanos y a la corrección de las acciones en curso.

Claramente la introducción en la prestación de servicios públicos de incentivos y formas organizativas que repliquen el funcionamiento del mercado (financiamiento por la demanda, recupero de costos etc.) también son mecanismos aptos para lograr un mayor ajuste de la oferta de bienes públicos a la preferencia de los votantes.

II.6. Análisis costo beneficio.

La apertura, liberalización y desestatización de las economías de los países en desarrollo redundan en eliminación de distorsiones, con lo cual la discrepancia entre los precios de mercado y los precios sociales es menor, y con ello pierde alguna significación la técnica del costo beneficio social. No obstante la misma sigue siendo un instrumento necesario en orden a la evaluación y contabilización adecuadas de los efectos externos de los programas públicos, particularmente de los de inversión y a la selección de proyectos.

Subsiste asimismo el desafío sobre la utilización de esta técnica en la evaluación los programas sociales, dadas las dificultades que existen en estos casos para valorar los beneficios.

II.6.1. Evaluación de los proyectos de inversión pública

Los países latinoamericanos tienen en general mecanismos especiales para la aprobación de proyectos de inversión. El deterioro del sector público que abarcó a casi todos estos países impactó en especial en las áreas encargadas del análisis y evaluación de las inversiones públicas. En tiempos recientes se verifican esfuerzos para reorganizar y potenciar a estos sectores.

Cabe distinguir cuatro etapas en el proceso de la inversión pública: la de evaluación y selección de proyectos; la de ejecución y control de los proyectos de inversión; la del financiamiento de los programas de inversión y una cuarta referida a la coordinación interjurisdiccional necesaria cuando más de un nivel de gobierno (en regímenes políticos federales principalmente) intervienen separadamente en las tres etapas de la inversión previamente enunciadas.

En general entre las etapas existen relaciones de complementariedad, en el sentido que el avance y mejora en alguna de ellas genera efectos positivos en las restantes, pero también pueden presentarse conflictos, así por ejemplo un financiamiento de menor costo puede implicar menor fluidez y seguridad en torno a la disponibilidad de los fondos, lo que puede complicar en especial a la etapa de ejecución, mientras que el financiamiento específico puede redundar en una mejor ejecución de los proyectos beneficiados por ese arreglo pero resultar perjudicial para el planeamiento y evaluación global de la inversión pública así como para la ejecución de proyectos que no cuentan con recursos específicos afectados.

II.6.1.1. Etapa de evaluación y selección.

Comprende tres aspectos diferenciados, a saber:

- a) **Identificación de proyectos.** En los países desarrollados se da gran importancia a este proceso. Así la Oficina de Presupuesto de EEUU a través de la Circular a 109 determina taxativamente las etapas y acciones que deben completarse para una buena identificación de proyectos. En primer lugar la agencia responsable tiene que justificar la necesidad del programa, sobre la base de analizar los objetivos que persigue y el contexto de sus posibilidades y prioridades. Posteriormente debe analizar las distintas alternativas disponibles para satisfacer la necesidad (el proyecto de inversión en sí mismo no es sino una de ellas) y, elegida la alternativa que encarna el proyecto, debe analizar distintas alternativas de diseño del mismo. Solamente cuando distintos diseños han sido contrastados y se opta por uno, puede considerarse cumplida la etapa de identificación del proyecto.

En el sector público se presentan dos aspectos que complican la identificación de proyectos. El primero es el de la heterogeneidad de los proyectos, y el segundo la intervención de múltiples agencias, que actúan descentralizadamente y con poca o ninguna coordinación entre sí y cuentan con capacidades técnicas desiguales.

- b) **Evaluación.** Ella se basa en la técnica de costo-beneficio o, en su defecto de costo-efectividad. Si bien el objetivo de eficiencia de asignación es el prioritario a la hora de evaluar, en el sector público los aspectos distributivos ligados al proyecto no pueden ignorarse. La tendencia actual trata, sin embargo, de evitar el uso de ponderadores distributivos que alteren en forma más o menos ad hoc la corriente de ingresos y/o costos del proyecto incidiendo en el cálculo del valor actual del mismo, inclinándose por informar

separadamente pero en forma detallada el eventual impacto distributivo del proyecto. Por otro lado y como ya fuera expresado el funcionamiento actual de los mercados de capital, de divisas e incluso del laboral torna cada vez menos necesario el uso de “precios sombra” para alguna de estas variables (tasa de interés, precio de la divisa y del factor trabajo).

- c) **Selección.** Los proyectos pueden separarse en tres grupos, el de los evaluados por beneficio-costos; el de los evaluados por costo-efectividad y finalmente el de aquellos que no fueron evaluados por ninguna de estas dos técnicas. Para los proyectos evaluados por beneficio-costos la selección dependerá de la naturaleza de los proyectos (independientes, complementarios o sustitutos) y de si existe o no restricción de capital (financiamiento).

Sin restricción de financiamiento se aprobarán todos los proyectos con VPN (Valor Presente Neto) positivo si son independientes, y si se trata de proyectos complementarios o sustitutos corresponde calcular el VPN del total de ingresos y egresos del mismo, y se seleccionará el de mayor VPN si se trata de proyectos excluyentes entre sí. La selección puede ser llevada a cabo descentralizadamente si todas las agencias intervinieras aplican este criterio.

Con restricción de financiamiento (el conjunto de proyectos con VPN positivo exceden al financiamiento disponible) se torna necesaria una evaluación centralizada, cada proyecto para ser aprobado tiene que tener VPN positivo pero además tiene que ser eficiente en el uso del financiamiento disponible. En estas circunstancias pueden rechazarse proyectos con VPN positivo pero ineficientes en el uso de restricción de financiamiento.

Para los proyectos evaluados por costo efectividad la selección es directa y simple cuando no hay restricción de capital, pero si está presente la selección debería corregirse por la eficiencia diferencial en el uso del financiamiento.

Si los proyectos no han sido evaluados por ninguno de los dos procedimientos debería al menos exigirse la máxima y más transparente información sobre los mismos que sea posible.

II.6.1.2. Etapa de ejecución y control.

En esta etapa de la inversión es donde las “fallas” en el funcionamiento del gobierno (incluyendo las deficiencias del proceso presupuestario) derivan en inconvenientes que afectan fuertemente el objetivo de gestión eficiente. Las deficiencias más comunes abarcan: a) discontinuidad en la ejecución de proyectos, principalmente por irregularidad en la disponibilidad de financiamiento, que deriva en mayores costos para el estado y para los contratistas privados; b) litigiosidad entre las agencias públicas y los contratistas; c) períodos de ejecución de obras excesivamente prolongados; d) costos de ejecución muy superiores a los originalmente previstos en la etapa de evaluación y selección. En los proyectos cofinanciados con recursos domésticos e internacionales surgen además los inconvenientes específicos ligados a la intervención de dos instancias burocráticas distintas.

En la ejecución de contratos de obra pública se establecen dos relaciones principales de agencia. La primera entre los “dueños” o principales del proyecto, quienes lo financian y/o se benefician con el mismo y que básicamente sería el poder legislativo que vota los fondos asignados a este fin; y las agencias gubernamentales que se encargan de controlar la ejecución de los proyectos.

Los objetivos de las dos partes de esta relación de agencia difieren. Mientras los principales están interesados en maximizar la eficiencia de gestión en la ejecución de los proyectos, los agentes estarían interesados en preservar sus posiciones, aumentar sus ingresos y el tamaño del presupuesto de sus agencias. Como los problemas de incentivos y de asimetría de información entre principales y agentes son muy fuertes en el caso particular de la obra pública, se torna muy difícil que los objetivos que concretan los agentes coincidan con los propósitos de los principales.

La segunda relación de agencia se establece entre los propios agentes gubernamentales y los contratistas. En este caso aquellos pasan a ser los principales y los últimos los agentes. Ahora como principales, las agencias desean que los proyectos se concreten en forma “razonable” mientras que los contratistas desean obtener una rentabilidad adecuada con el desarrollo de la obra pública.

Dados los objetivos de las agencias gubernamentales que administran el proceso de ejecución de proyectos, es previsible que aparezcan diversas conductas perversas: que para proteger la conservación de sus puestos aquellas privilegien y acentúen el control sobre los aspectos formales y de procedimiento, descuidando los aspectos propios de eficiencia de gestión que le serían propios (el dueño o principal está en menor aptitud de hacerlo); que para aumentar sus ingresos incurran en prácticas de corrupción administrativa o que para justificar la existencia de la agencia (eventualmente para aumentar su importancia o bloquear intentos de disminuirla) realicen acciones inútiles y de altos costos para el proceso de ejecución de los proyectos.

En este contexto las soluciones no son simples. Para el primer tipo de relación de agencia la solución sugerida es el diseño de incentivos compatibles, es decir incentivos para el agente que

coincidan con los objetivos del principal. Para ello la adecuada formación profesional de la burocracia de las agencias públicas, buenos niveles de remuneración atados al menos en parte al resultado exitoso (en términos de la ejecución de proyectos) y el riesgo de despido constituyen instrumentos aptos para crear compatibilidad entre el principal y los agentes. Pero estos instrumentos solamente pueden emplearse si existe un adecuado y riguroso sistema de control y evaluación del desempeño de los agentes en la ejecución de los proyectos. Este control podría llevarse a cabo internamente, dentro del propio Poder Ejecutivo, a través de los órganos de la sindicatura, pero parece especialmente apto el control externo por parte del mejor representante del “dueño” de los proyectos, que es el Poder Legislativo, a través de los órganos de “auditoría general”. En los Estados Unidos el Congreso, en particular a través de la Oficina General de Contabilidad, participa activamente en el control de gestión elaborando informes de evaluación y control de los gastos públicos. En la Argentina, la Ley de Administración Financiera, si bien indica que una de las funciones de la Auditoría General de la Nación es la de “realizar auditorías ... de gestión ...” no fija fechas, ni periodicidad, contenidos, calificaciones etc. para la presentación de informes detallados con lo cual la efectividad de esta auditoría se torna dudosa.

La segunda relación de agencia (la que se entabla entre cada agencia gubernamental que actúa ahora como principal contratando la ejecución de proyectos con contratistas privados que pasan a ser los agentes de esta relación) es de crucial importancia. Es aquí donde se engendran los problemas de períodos muy dilatados de ejecución y los de discontinuidad y alta litigiosidad.

Períodos de ejecución excesivamente prolongados pueden cambiar radicalmente el perfil de rentabilidad de los proyectos (por ejemplo el proyecto puede pasar a tener un VPN negativo). Un reaseguro contra este problema es que las normas de contratación admitan incentivos económicos

para que los contratistas disminuyan los períodos de ejecución contractuales. En esta perspectiva sería conveniente que el programa de trabajos públicos incorporara la presencia de “fondos flotantes” que pudieran asignarse al pago de premios por la conclusión en plazos menores de los proyectos de inversión. Además podrían instrumentarse registros de calificaciones de constructores o licitadores con el sector público que premiasen a los que presentaran las mejores performances en este aspecto.

La discontinuidad puede reflejar la aparición de cambios significativos de los “niveles “ del proyecto, generalmente relacionada con dificultades de financiamiento y/o errores en la programación presupuestaria intertemporal; o bien problemas inherentes a la ejecución en sí de los proyectos.

La primera de las discontinuidades señaladas ocasiona costos económicos visibles y directos para el contratista que la sufre, pero tiene otros costos igualmente importantes y menos visibles, referidos a la incertidumbre que ocasiona en el sector privado contratista, que desalienta la introducción por parte de este último de innovaciones tecnológicas y productivas en la prestación de sus servicios que se hubieran justificado en un contexto de menores discontinuidades en la ejecución de la obra pública.

La segunda discontinuidad puede ser responsabilidad del contratista o del estado. En este último caso los motivos más comunes tienen que ver con atrasos en los pagos y/o incumplimientos de diversos compromisos oportunamente asumidos por el estado en relación con las etapas de ejecución de las obras. Para estos casos deben preverse sanciones económicas para la parte incumplidora, que además de ser contundentes y rápidamente ejecutables, fueran transparentes y

simples en la determinación y aplicación, de manera que ellas (las sanciones) no den lugar a un incremento de la litigiosidad.

La existencia de sanciones al Estado cuando constituye la parte incumplidora, además de restablecer la equidad de la relación contractual entre las partes, permite obtener un beneficio neto para la economía en su conjunto. Este tiene origen en que cuando existen sanciones efectivas para los incumplimientos contractuales del Estado, el precio de ejecución de las obras que cargan los contratistas en los procesos licitatorios es menor por dos motivos: 1. porque el valor esperado de los costos directos e indirectos provocados por incumplimientos estatales son compensados por el propio estado y 2. el valor de la prima de aversión al riesgo de los contratistas es menor dado que no corren riesgos por incumplimientos contractuales estatales. Es este último componente del costo de contratación el que, al desaparecer, provoca un beneficio económico neto apropiable por la economía en su conjunto.

La tercera cuestión en la ejecución de contratos de obra pública es la litigiosidad. Los plazos excesivamente prolongados, las discontinuidades en la ejecución, el que la responsabilidad de ejecución no esté a cargo exclusivo del contratista son fuentes de litigiosidad. Sin embargo la más significativa tiene que ver con el tratamiento del riesgo en los contratos de obra pública. Hay tres principales categorías de riesgo a tener en cuenta:

1. Riesgo de naturaleza administrativa, vía modificaciones o alteraciones del contrato que la Administración Pública decida introducir, atento a las potestades que se reserve en ese sentido.

2. Riesgo de naturaleza empresaria, que se derivan de los riesgos comerciales y económicos propios del negocio y que como tales deben ser identificados y asumidos por el contratista.
3. Riesgos comerciales externos a la obra en sí, y no controlables ni mensurables por el contratista, como los que se derivan de modificaciones en los niveles de inflación y cambios en los precios relativos de insumos críticos para la ejecución del contrato.
4. Riesgo por casos fortuitos o de fuerza mayor.

Para establecer quién debería soportar los efectos (perjuicios) de estos riesgos puede recurrirse a tres criterios:

- a) Cuando la Administración Pública absorbe riesgo, y se supone que el Estado es neutral al riesgo, en cierto sentido “nadie pierde” porque tal actitud tiene como contrapartida la disminución del precio que exige el contratista.
- b) La forma en que se resuelva la absorción del riesgo por las partes ligadas por el contrato no tiene que ser fuente de litigiosidad.
- c) La forma en que se resuelve la absorción de riesgo tiene que ser “incentivo compatible”, en el sentido de que la distribución de riesgos favorezca la reducción de costos, lo que no siempre ocurre si los mayores costos pueden ser trasladados automáticamente al estado.

Atento a estos principios los riesgos de tipo administrativo así como los originados en fuerza mayor deberían ser asumidos por el estado contratante.

En el caso del riesgo económico interno la imputación de responsabilidad es clara, corresponde evaluarlos y asumirlos a los contratistas.

En cuanto a los riesgos comerciales externos, principalmente los asociados a cambios en los precios relativos de insumos significativos convendría que el criterio de absorción de riesgo tuviera especialmente en cuenta la duración del contrato.

En los contratos de plazos menores, el contratista puede prever la evolución de los mercados relevantes más razonablemente y por lo tanto incorpora una prima de aversión al riesgo menor, con lo cual es razonable que absorba un compromiso mayor respecto a soportar cambios.

También es importante reparar en la disponibilidad y transparencia de la información necesaria para fijar las variaciones de precios a ser eventualmente reconocidas y las formas de cálculo de tales variaciones, a efectos de evitar litigiosidad excesiva.

II.6.1.3. Financiamiento de los proyectos

En el caso de la inversión privada la restricción financiera actúa vía precios y no cantidades. En el sector público la situación es distinta. La restricción financiera actúa como una restricción de cantidad de financiamiento disponible para llevar a cabo el programa de inversión pública. Existen dos esquemas básicos de selección de proyectos. El primero de carácter descendente (top-down) responde a la filosofía de la asignación presupuestaria, su punto de partida es la fijación, por el proceso político, del nivel agregado de inversión pública que se concretará en cada período. La etapa siguiente es la desagregación de esa restricción financiera global y políticamente predeterminada por cada una de las áreas o sectores del presupuesto público para

luego, dentro del cupo asignado a cada área o sector, proceder a seleccionar sus proyectos específicos a ejecutar (por contar con financiamiento).

El segundo esquema es de carácter ascendente (bottom-up) y supone un ordenamiento exactamente contrario al anterior. En este caso el primer paso es la selección descentralizada (por agencia o sector) de proyectos específicos de inversión. Este proceso se concreta por la aplicación de la técnica de beneficio – costo y excepcionalmente por el criterio de costo efectividad. Sólo en la etapa final de revisión y de agregación se determina el nivel agregado de inversión pública y su distribución por áreas.

En el esquema descendente predominan las consideraciones macroeconómicas, mientras que en el esquema ascendente predominan las microeconómicas. Entre ambas puede haber, y de hecho hay, tensiones y conflictos. Partiendo del supuesto de que existe un número importante de proyectos analizados por beneficio-costos con VPN positivos (desde el punto de vista social), ¿cómo puede racionalizarse el que no se lleven a cabo porque no existen fondos de financiamiento suficientes? Un VPN positivo significa que el proyecto cubre todo el costo de financiamiento y genera un excedente económico en beneficio de la sociedad. La pregunta inmediata dado que la inversión pública es financiada con impuestos generales, con impuestos específicos más ligados al principio del beneficio o con cargas directas al usuario, es porqué no se incrementa el nivel de estas fuentes de financiamiento para realizar los proyectos con VPN positivo. Alternativamente cabe plantear porqué no se disminuye el gasto de consumo del estado para liberar fondos para financiar los proyectos de inversión con VPN positivo.

El no utilizar estas vías, y actuar bajo condiciones de restricción financiera, tiene que ver con razones presupuestarias (se considera excesivamente costoso o impracticable aumentar la presión impositiva y/o disminuir el gasto de consumo del estado) y a razones macroeconómicas ligadas a la idea de solvencia externa (si el agregado de inversión privada más inversión pública supera el ahorro doméstico disponible y debe cubrirse con financiamiento externo, y teniendo proyecciones sobre la inversión privada, el ahorro privado y el ahorro público, la variable que cierra la ecuación es el nivel de la inversión pública).

La restricción financiera a la inversión pública no solamente actúa a nivel agregado, también lo hace a nivel desagregado entre las áreas del estado e incluso dentro de ellas.

En el terreno de las restricciones financieras desagregadas, una primer cuestión está ligada a que normalmente existen dos grupos de proyectos, los que han sido sometidos a selección en base al criterio costo beneficio, y aquellos que no han sido evaluados con esta técnica. Normalmente ante esta situación se divide la restricción financiera en dos: se asigna un cierto nivel de recursos a los proyectos económicamente evaluados y un cierto nivel de recursos que financian proyectos que no han sido evaluados con esta técnica. Este procedimiento es técnicamente inaceptable, ya que mientras en el caso de los proyectos evaluados se tiene una precisión cuantitativa sobre su conveniencia económica, en el otro sólo se cuenta con una aproximación cualitativa de la misma. Esta inconsistencia en la programación presupuestaria de la inversión reclama de un esfuerzo en gran escala para poder disponer de técnicas de evaluación y de comparación del nivel de eficiencia de todos los programas de gasto público.

Otra cuestión significativa tiene que ver con la asignación de una proporción de los fondos disponibles (generalmente significativa por lo extenso de los períodos de ejecución) para atender la continuación de los proyectos en ejecución. Si bien esto parece razonable hay dos motivos que se oponen a este proceder. La primera es que un proyecto que se atrasa en la ejecución puede pasar a tener un VAN negativo aunque tenga inversiones realizadas que deben pasar a considerarse costos hundidos. La segunda es que en presencia de restricción de capital, pueden existir mejores proyectos que sin embargo no pueden llevarse a cabo por tal restricción y porque deben continuarse proyectos en ejecución de menor rentabilidad a pesar de los costos hundidos ya realizados.

Sin embargo la cuestión más importante es la ligada a la asignación por áreas (jurisdicciones) del monto total de inversión pública en un contexto de restricción de financiamiento. En este contexto a un proyecto con VAN positivo no sólo se le impide competir con financiamiento adicional con las alternativas de aumentar impuestos, reducir los gastos de consumo del sector público, con reducciones en la inversión pública en proyectos no evaluados (con técnica costo-beneficio) o en ejecución, sino que también se le impide competir con proyectos de otras jurisdicciones.

En el caso de la restricción agregada de inversión pueden aducirse razones “presupuestarias” y “macroeconómicas” para su justificación, y aún en el caso de comparar con proyectos no evaluados cuantitativamente pueden existir razones no cuantitativas pero importantes, que avalen la concreción de los mismos. Pero en la “cupificación por jurisdicción” de los montos de inversión se trataría de decidir entre proyectos evaluados, sin que ello tenga ninguna repercusión presupuestaria o macroeconómica. En este caso las decisiones deben tomarse exclusivamente

sobre bases microeconómicas, realizando aquellos proyectos que maximizan la utilización de la restricción de capital, con independencia de las áreas sectoriales a los que puedan pertenecer. Solamente cuestiones burocrático-políticas y/o un muy mal diseño del proceso presupuestario pueden dar lugar a la existencia de subrestricciones de capital por áreas jurisdiccionales para el conjunto de proyectos evaluados según costo-beneficio.

II.7. Presupuesto por programas

Si se pretende contrastar el uso de recursos con logros, no hay otro camino que referir tales recursos a un fin determinado. Esto es la idea subyacente en el presupuesto por programas. Es esencial en esta técnica de presupuestación la correcta y clara definición de los objetivos del programa. Eso se ha traducido en requerimiento (a las unidades ejecutoras del gasto) de presentar planes estratégicos, desarrollo de indicadores de gestión y definición de estándares para la prestación de servicios.

La cuestión de la clarificación de los objetivos se ha encarado desde dos perspectivas:

1. Canadá y Australia por ejemplo han puesto el énfasis en fijar con rigor los objetivos de cada agencia gubernamental y los planes que ellos encaran para dar cumplimiento a los mismos. El enfoque se completa con sistemas de evaluación de los realizados.
2. Un segundo enfoque, más moderno, es el liderado por Nueva Zelanda. Aquí el centro de la cuestión pasa por desarrollar relaciones contractuales entre cada ministerio y los gerentes que

lideran a las agencias que deben proveer los servicios y prestaciones que correspondan a su esfera de acción.

Sección III. Hacia una Ley de solvencia fiscal para la Provincia del Chubut. Recomendaciones para el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias de la Provincia y el afianzamiento de la disciplina fiscal.

El fortalecimiento de las instituciones y las prácticas presupuestarias en la Provincia del Chubut puede originar rápidas mejoras en términos de disciplina fiscal dadas las características político institucionales de la Provincia, que cuenta con liderazgo político fuerte de un partido (ratificado en varios turnos electorales) y no es afectada por una excesiva fragmentación política, entendiéndose por tal la presencia de un poder legislativo de distinto color político y hostil al poder ejecutivo.

Por el contrario los procesos e instituciones presupuestarias más horizontales (colegiados según la tipología ensayada en la Sección I de este trabajo) si coexisten con gobiernos políticamente fragmentados si bien no son causa, per se, de déficits presupuestarios sin duda (la evidencia teórica y empírica internacional lo verifican) generan más lentitud y menor efectividad en la capacidad de reacción e iniciativa de los gobiernos para hacer frente a shocks que desequilibran las cuentas públicas y dan lugar a la aparición de fuertes déficits y a la acumulación de deuda pública en forma sostenida.

Las recomendaciones que se efectúan en esta sección abarcan a la fase de preparación del presupuesto; de tratamiento legislativo del mismo; de implementación; a aspectos relacionados

con la transparencia del instrumento presupuestario y a la incorporación de metas numéricas y períodos presupuestarios plurianuales.

El criterio general que se propicia es la elaboración de una Ley de solvencia fiscal provincial que a la par de fijar en términos nominales el anual nivel del gasto público provincial consolidado para el período 2000-2002 y por lo tanto el máximo nivel de gasto total acumulado que puede tener lugar durante el trienio, incorpore un límite, también cuantitativo, para el incremento máximo del stock de deuda que podrá tener lugar durante este período.

En cada ejercicio presupuestario anual del período 2000-2002 el Poder Ejecutivo podrá proponer un nivel de gasto hasta un 5% mayor que el pautado en la Ley de Solvencia paraa dicho año, pero quedará automáticamente obligado (así deberá constar explícitamente en el articulado de la Ley) a compensar el exceso en el presupuesto del año siguiente, para así garantizar el cumplimiento de la meta global de gasto acumulado para el período 2000-2002.

Adicionalmente la ley de solvencia deberá contener disposiciones orientadas a propiciar procesos e instituciones presupuestarios más estrictos y compatibles con el “modelo jerárquico” a que se hizo mención en la Sección I, que permitan potenciar el papel del Poder Ejecutivo y específicamente del Ministerio de Economía en tanto formulador del presupuesto y responsable del control de la ejecución del presupuesto.

Se enumeran a continuación algunas de las cláusulas que se considera deberían incorporarse en ela Ley de Solvencia.

1. Sobre el Proceso de Preparación del presupuesto.

- El ministerio de economía a través del órgano competente tendrá la responsabilidad última de preparación del presupuesto y la capacidad de disminuir los créditos presupuestarios de las jurisdicciones cuyos requerimientos sean superiores a los compatibles con las pautas fijadas por Economía, en orden a encuadrar el nivel de gasto público total en las metas necesarias para mejorar el perfil de solvencia del estado provincial y cumplir con la Ley de Solvencia.
- Al inicio del proceso de formulación presupuestaria el Ministerio de Economía anunciará el nivel de gasto público máximo para el período fiscal del presupuesto y los niveles referenciales de gasto para cada jurisdicción
- Estos niveles referenciales (compatibles con la meta de gasto total) serán negociados bilateralmente por cada jurisdicción con el Ministerio de Economía. Del resultado de estas negociaciones, que no podrán afectar (en el sentido de aumentar) el nivel del gasto, surgirá la composición funcional y jurisdiccional del presupuesto provincial
- El proyecto de presupuesto que resulta del proceso de negociación bilateral antes enunciado será sometido a discusión del gabinete de ministros para su aprobación por mayoría simple de votos. El ministro de economía se reservará derecho de veto sobre cualquier modificación del proyecto de presupuesto dispuesta por el gabinete que importe la violación de la meta de gasto y/o endeudamiento previstos para el año fiscal, en la Ley de Solvencia.
- El proyecto de presupuesto incorporará para cada año una mejora del resultado primario y una reducción del déficit respecto al período anterior. Esta condición podrá ser soslayada solamente si las condiciones económicas globales desmejoran sustancialmente entendiéndose por tal una reducción esperada en el período t del PIB nacional 2% o más respecto al del

período t-1 y/o la reducción del coeficiente secundario efectivo de coparticipación impositiva que corresponde a la provincia del Chubut.

2. Sobre la fase de tratamiento legislativo del Presupuesto

- La legislatura analizará el proyecto de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo y sólo podrá rechazarlo con un voto negativo de los 2/3 partes de sus miembros. La legislatura no podrá introducir reformas que impliquen un incremento del nivel de gasto propuesto por el Poder Ejecutivo
- Si el presupuesto (proyecto de) es rechazado automáticamente la legislatura adoptará un presupuesto con un nivel de gasto igual al del período t-1. Desde el punto de vista impositivo no podrá introducir cambios de las leyes tributarias provinciales vigentes al momento del rechazo del proyecto de presupuesto elevado por el Poder Ejecutivo.
- Si el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo es aprobado se inicia la discusión parlamentaria sobre la composición del presupuesto. En otros términos, la legislatura solo puede aprobar el nivel de gasto y la variación del endeudamiento propuestos por el Poder Ejecutivo o rechazarlos, en cuyo caso entran automáticamente en vigencia los correspondientes al período fiscal anterior.
- El legislativo puede variar la composición del presupuesto (asignación funcional y/o jurisdiccional del presupuesto) pero siempre sujeto a la restricción de que estas modificaciones no pueden dar lugar a un nivel de gasto total y/o de incremento del endeudamiento superiores a los propuestos por el Poder Ejecutivo.

3. Sobre la fase de implementación del presupuesto

- En función y de acuerdo a las posibilidades que brinde el sistema de administración financiera de la provincia deberán existir informes (al menos mensuales) de cada jurisdicción al Ministerio de Economía sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos dentro de las pautas (cuotas de compromiso) acordados por cada jurisdicción con el Ministerio de Economía.
- Todo desvío en la ejecución presupuestaria de una jurisdicción respecto al crédito presupuestario otorgado a la misma igual o superior al 5% implicará la inmediata puesta a disposición del Sr. Gobernador de la renuncia del ministro del área o del responsable del organismo descentralizado en el caso de corresponder
- Si la ejecución presupuestaria total arroja un desvío de 5% o más respecto al cual de gasto y/o endeudamiento permitido por la ley de presupuesto el Ministro de Economía deberá presentar la renuncia a su cargo

4. Sobre aspectos que hacen a la transparencia del presupuesto

- Para evitar las maniobras de “contabilidad creativa” que desnaturalicen el verdadero contenido del presupuesto y, básicamente de la ejecución presupuestaria existen dos vías probables:
 - a) prescribir y normatizar reglas detalladas y muy precisas respecto a la preparación, implementación y registración del conjunto de movimientos económico financieros ligados a la ejecución presupuestaria
 - b) recurrir a instituciones independientes y externas al gobierno que supervisen el proceso de ejecución presupuestario y la compatibilidad

del mismo con los límites y restricciones fijadas por la ley de presupuesto

- Las alternativas no son excluyentes, sino complementarias, por lo tanto la recomendación es la de recurrir a una agencia independiente que supervise y audite la ejecución presupuestaria y la transparencia del proceso presupuestario, pudiendo emplearse a tal efecto a las firmas internacionales de auditoría contable.
- En orden a garantizar que las autoridades no hagan uso de contabilidad creativa o supuestos no realistas para fundamentar cálculos y proyecciones presupuestarias que, por no ajustarse razonablemente a la realidad, puede dar lugar a desvíos respecto a las metas de gastos y/o endeudamiento (por ejemplo sobreestimación del crecimiento esperado de la economía y cálculo excesivamente optimista de recursos) las proyecciones sobre las variables macroeconómicas que fundamentan los cálculos presupuestarios no deberían quedar al arbitrio de las autoridades provinciales. Para el caso de las variables propias de la economía nacional e internacional (crecimiento y/o nivel del PIB, exportaciones, importaciones, desempleo, etc.) con impacto local e incidencia en la estimación del presupuesto de ingresos y gasto provincial, las proyecciones deberán ser las resultantes de promediar las proyecciones de las principales firmas nacionales de consultoría económica.

- Referencias

Alesina, A. y Perotti, R. "Budget deficits and budget institutions". NBER. Working Paper Series 5556. May 1996.

Barro, R. On the determination of the public debt. Journal of Political Economy. 1979.

FIEL: "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina". Buenos Aires. Ediciones Manantial. 1993.

Hallerberg y von Hagen. Electoral institutions, Cabinet negotiations and budget deficits in the european union. Working Paper 6341. NBER. 1997.

Hausmann, R. y Stein, E. "Searching for the right budgetary institutions for a volatile region". En: Securing Stability and Growth in Latin America: Policy Issues and Prospects for Shock-Prone Economies. Francia: OECD/ IDB. 1996.

Lijphart . Electoral systems and Party Systems. Oxford University Press. 1994.

Lucas, R. y Stokey, N. Optimal fiscal and Monetary policy in an economy without capital. Journal of Monetary Economics. 1983.

Petrei, H. Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina. 1997. Banco Interamericano de Desarrollo.

Poterba, J. "Do budget rules work?". NBER. Working Paper Series 5550. April 1996.

Roubini y Sachs. Political and economic determinants of the budget deficits in the Industrial Countries. European Economic Review. 1989.

Stein, E., Talvi, E. y Grisanti, A . Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience. Working Paper 6358. NBER. 1998.

Talvi, E. y Vegh, C . Can optimal fiscal policy be procyclical?, manuscript, Office of the Chief Economist, IADB. 1996.