

La Ética como fundamento de la Transparencia en las Cuentas Públicas El Gasto Público y el Presupuesto Nacional- Una década de desencuentros, el caso argentino

Luis Alberto Galvalisi

lgalvalisi@sion.com

Contador público y administrador de empresas

Fundación del Instituto de Investigación Político-Social (FIDIPS)

Argentina

Trabajo presentado en las 34° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Universidad Nacional de Córdoba- 19 al 21 de septiembre de 2001

Introducción

En la última década, y más profundamente en los últimos años la tendencia mundial en el campo de las finanzas públicas se orientó a la transparencia, la claridad y la ética en las cuentas públicas.

Cuando leemos en el diccionario la definición de "**transparencia**", encontramos que la especifica como " **a la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.**" Si analizamos que el objetivo principal en las cuentas públicas, no es que el funcionario de turno o algún analista las exponga en un soporte técnico o en el papel, considerándolo sólo un mero acto formal. Sino que dicha información llegue al ciudadano de una manera comprensible, accesible, y por consiguiente transparente, con un análisis de la misma, ya que éste - el ciudadano - es "o debería" ser el receptor principal de la información pública, que es distinto a la publicada.

El Dr. Enrique Iglesias presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en su discurso inaugural de la conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe decía: ..."**Desde mediados de los noventa, la fuerte participación del Banco en los procesos de modernización del Estado, en particular, a través de los programas de fortalecimiento institucional, ha contribuido a incrementar LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LA TRANSPARENCIA DE LA GESTION PÚBLICA Y EN GENERAL, AL BUEN GOBIERNO.**"...

Por ende se entiende que cuando uno habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la gestión, información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de las cuentas, más cuando se trata del tema que abordaremos respecto de las prácticas presupuestarias.

El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Esta sencilla palabra está íntimamente ligada con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición, e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público.

El Dr. Mosqueira Edgardo, enunció que ***"la transparencia en la gestión pública, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus decisiones son componentes fundamentales de un sistema democrático y complementarios del derecho a elegir a las autoridades."***

La democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente en el sector público. Si un estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada, si no hay un sistema real de participación activa por parte del mismo e instituciones intermedias, concerniente al manejo y control de los fondos públicos. Si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, sin remedio alguno caeremos en la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravado por la falta de seguridad jurídica.

Vamos observando como el término **transparencia** se relaciona opuesta y directamente con otra palabra **"corrupción"**. Dejando un gran interrogante en el ambiente, **¿faltan definir prácticas presupuestarias que promuevan la transparencia, o hay que hacer cumplir las leyes vigentes y que los funcionarios actúen con ética y moral pública?**

Cuando deseamos transparencia en las cuentas públicas, y principalmente en el Presupuesto Nacional, es porque sospechamos o nuestro inconsciente observa que hay ocultamientos y posibilidades de un mal manejo del mismo. Por ello el Instituto de Libertad y Democracia, determinó que la corrupción debe atacarse desde tres frentes:

Represión de la corrupción, mediante la investigación de todas las denuncias sobre corrupción, hasta obtener la sanción a los responsables.

Prevención, de la corrupción mediante el examen de los trámites, procedimientos y normas de las entidades públicas, que permiten, faciliten o alienten la corrupción. Asimismo, proponer las reformas necesarias para eliminar estos elementos facilitadores de la corrupción.

Educación, del público contra la corrupción.

Antes de comenzar a analizar cuales deberían ser las prácticas presupuestarias que promuevan la transparencia, es necesario entender y definir que es el presupuesto.

En este trabajo nos abocaremos a la evolución del Presupuesto Nacional, principalmente del gasto público y sobre la información suministrada por el mismo. Para ello debemos preguntarnos, ¿cuál es el enfoque que se debería dar al presupuesto nacional?.

Desde el punto de vista "político - humano" se puede tomar como la política de los distintos programas, sectores sociológicos, clases sociales, prioridades sociales,

relación nación - provincias, en función de la teoría del bienestar social, teoría del voto etc.

Con una óptica "técnico - contable", cabría la observación del análisis económico, financiero, toma de decisiones, equilibrio entre recursos y gastos, por funciones, por programas, endeudamiento, etc.

Y desde su legalidad, por las normas constitucionales, las leyes que hacen a la administración financiera y sus sistemas de control, las normas complementarias que inciden directa o indirectamente en el presupuesto y en las cuentas públicas.

Resulta absurdo analizar el presupuesto nacional como un conjunto de notas y cuadros que concluyen con la normativa legal, presentados en tiempo y forma el 15 de Septiembre de cada año (como enuncia la Ley 24156 de Administración Financiera, en su artículo 26 y el art. 100 inc.6 de la Constitución Nacional) por parte del Poder Ejecutivo, para que sea analizado y sancionado por el Poder Legislativo, y luego promulgado, como si fuere un mero acto formal.

El presupuesto nacional, debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento de la Nación, y a su vez una herramienta en la toma de decisiones políticas-económicas, analizado en su conjunto total dentro de las Finanzas Públicas del país.

Muchos técnicos y colegas cuando hacen referencia a las Finanzas Públicas, analizan sólo a las cuentas públicas como si estas fueran un compartimiento estanco. Y aquí comienza una gran polémica, la cual quiero insertar para el debate.

Las Finanzas Públicas y las ciencias económicas, son parte de la doctrina positivista y por ende humanista.

En el mundo de hoy parece ser que éste planteo está fuera de contexto y es absurdo, pero si uno estudia la historia y el significado del humanismo encontramos que el mismo nace después de la edad media bajo la forma de liberalismo, reorientando el pensamiento del siglo XV, considerando las condiciones y la potencialidad del ser humano en toda su expresión. Comenzó así una filosofía social humanista, que buscaba el desarrollo de las oportunidades de los seres humanos, y las alternativas sociales, políticas y económicas para la evolución de la expresión personal, eliminando los obstáculos a la libertad individual.

Por lo expuesto se deduce claramente que las Finanzas Públicas y las ciencias de la economía deben ser enfocadas en su universalidad, y no sólo en la economía y las finanzas para un sector de la sociedad, haciendo un corte horizontal de la misma, sino incluir a la política, salud, educación, seguridad, justicia, trabajo, y a todo aquello que involucre directa o indirectamente, al ciudadano. Y por ende esto es un tema de incumbencia de las Finanzas Públicas, ya que sin una administración económica sana y prudente, jamás podremos lograr brindar el bienestar del ser humano, quien es el fin principal de economía y toda ciencia.

Basándome principalmente en la idea de **Juan. B. Alberdi, quien afirmaba que "de la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición.**

Y que toda acción social debía poner el acento en la producción de riquezas, pero también cuidar su justa distribución, ya que una sociedad que ha resuelto todos los problemas tecnológicos de la producción y puede fabricar bienes de consumo en cantidades prácticamente ilimitadas, debe también promover su consumo en la misma magnitud."

Normativa y estructura del Presupuesto Nacional ¿Las normas promueven la transparencia de las cuentas públicas.?, el caso argentino

En nuestro país, además de la Constitución Nacional como principal pilar jurídico, tenemos la "**ley madre**", como suele llamarse, a la ley de Presupuesto Nacional de cada ejercicio. Ambas enuncian taxativamente principios para la organización de las cuentas públicas y del sistema presupuestario.

Comenzando con la Constitución Nacional en el capítulo IV, Art. 75, inciso 8° - Atribuciones del Congreso - enuncia "**Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso segundo de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión**", el inciso 2° en su 3° párrafo aclara que "**La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuara en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto, será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.**

El Capítulo VI, Art. 85 dice que "**El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo.**" "**El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación**". Y el Capítulo 4°, Art. 100 ("Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo") en su punto 6°, determina "**Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento de acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.**"

Una segunda norma en importancia, la Ley 24.156 sancionada el 30/09/1992 y promulgada parcialmente el 26/10/1992, **de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional**, que en su Art. 5°, nos marca la interrelación de los sistemas, donde encontramos un sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, y de contabilidad.

Como podemos observar, la misma ley expresa la "**interrelación**" de varios sistemas, aclarando en el Art. 4° punto c, que uno de los objetivos de la ley es desarrollar sistemas que **proporcionen la información oportuna y confiable** sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, y que este **debe ser útil** para la dirección de las jurisdicciones y entidades, buscando **EVALUAR LA GESTION DE LOS RESPONSABLES de cada área administrativa.**

Comenzamos con un objetivo común, que es la información como herramienta para la evaluación de la gestión de los funcionarios públicos.

La Ley 24.156, Art. 8° define que es el Sector Público Nacional. El cuál está conformado por la Administración Nacional, (Administración Central y Organismos Descentralizados, incluido instituciones de Seguridad Social), las Empresas y Sociedades del Estado, y toda aquella organización empresarial donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o incidencia en las decisiones societarias. Definido el Sector Público Nacional, el título II de la ley, regla el Sistema Presupuestario. El Art. 12° ordena que cada jurisdicción y entidad elaborarán para el ejercicio entrante, por separado, presupuestos de recursos y gastos, al igual que mostrarán el resultado económico y financiero de los mismos.

El órgano rector del sistema presupuestario será la **Oficina Nacional de Presupuesto**. Esta oficina está a cargo del Subsecretario de Presupuesto, y como atribuciones se pueden enunciar entre otras las siguientes:

1. Participar en la formulación de la política financiera presupuestaria del sector público nacional.
2. Formular y proponer los lineamientos para la ejecución, modificación y evaluación de cada presupuesto de la administración nacional.
3. Analizar los anteproyectos de presupuesto de cada organismo y aconsejar los ajustes que considera necesario.
4. Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido, el cual será enviado al Congreso de la Nación.
5. Aprobar, conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto.
6. Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos, y difundir los criterios básicos para un sistema compatible con las provincias y municipios.
7. Evaluar la ejecución de los presupuestos.

El poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos para la elaboración del presupuesto. Para ello tendrá la obligación de analizar el grado de cumplimiento de los planes y políticas nacionales, sobre un estudio de las proyecciones macroeconómicas de corto plazo.

No enuncia la ley, que sucede cuando hay variaciones en las proyecciones macroeconómicas, las cuales afectan significativamente el presupuesto en ejecución.

En el caso de no sancionarse el presupuesto en tiempo y forma la ley prevé mediante una cláusula de garantía mínima, elaborándose una base de cálculo en función del presupuesto vigente, donde los gastos indispensables son garantizados en su mínima expresión para el normal funcionamiento del Estado, hasta tanto sea sancionada la nueva ley.

Como control del gasto, el Art. 28°, pone como condición que todo incremento del mismo deberá contar con el financiamiento respectivo, es decir que deberá existir una partida de ingreso real para dicha asignación. Se complementa con el Art. 38° de la

norma, por el cuál de manera categórica expone, que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos para financiar el gasto correspondiente. Se puede observar que la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, es lo suficientemente inflexible y minuciosa respecto del gasto público.

Continuando con el proceso normativo, una vez promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio de la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará y publicará en el Boletín Oficial el decreto de distribución del mismo, mediante decisión administrativa, respecto del presupuesto de gastos. Esto consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel, según el clasificador de cuentas nacionales (de 1994 modificado en 1999). El mismo alcanza aproximadamente 8000 fojas, que quedan como anexo a la decisión administrativa en el Boletín Oficial para su consulta.

Un adelanto positivo, es que por primera vez se publicó en forma completa la Decisión Administrativa nro.1/2000, del decreto distributivo correspondiente al año 2000.

Se remarca que los artículos 44° y 45° son de gran importancia, en ellos se deja en claro que **la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional.** Significando un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de la gestión del mismo, de éste análisis surgirían las desviaciones y las causas de las mismas, teniendo que ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución, informando de ello al Congreso de la Nación. **En los últimos diez años, jamás se remitió al Poder Legislativo un análisis de las variaciones presupuestarias y las correcciones del mismo, explicando el porque y que medidas "preventivas" se tomarían para el futuro.**

Principalmente el Art. 45° obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un **análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos.**

La Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público es una de las normas más avanzadas en esta materia que ha tenido nuestro país. Lo que no signifique que pueda ser mejorada conforme evolucionen las doctrinas y las situaciones a futuro. Hoy sólo basta vigilar su cumplimiento, ya que nuestros legisladores y funcionarios siempre consideran que por el solo hecho de haber sancionado una ley, el problema se soluciona mágicamente a partir de su entrada en vigencia.

Como muestra basta examinar el contenido de la ley de "Solvencia Fiscal", por más que la pluma legislativa insista en fijar un monto máximo de déficit fiscal anual, no significa que este se cumpla. Recordemos que para el ejercicio 2000 el déficit no podía superar los \$ 4.500 millones, fijando el presupuesto un déficit de aproximadamente \$ 5.380 millones, y según las proyecciones hasta el momento podría rondar los \$ 6.500 millones, y para el año en curso podría ascender a \$ 7.000 millones en vez de ir decreciendo. Ahora, muchos técnicos y políticos que creían en la panacea de la norma, enuncian que hay que modificarla porque ven que es casi imposible mantener la meta fijada para la reducción del déficit, mientras tanto utilizan el artilugio semántico de interpretación de las leyes para que las mismas no sean violadas.

Continuando con el control, la Ley 24156 en su Título VII, Capítulo I, Art. 116 a 127, expresa que la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo es

la que debe estar a cargo de la primera oposición política. El Art. 117, enuncia taxativamente **"En materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la Administración Central, Organismos Descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos."**

" El control DE LA GESTIÓN DE LOS FUNCIONARIOS referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será SIEMPRE GLOBAL y ejercido, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación".

Es conveniente aclarar cuales son los tipos de control que se pueden ejercer en el Estado.

1.- El Control formal que apunta a la formalidad de las operaciones, contrataciones, y todo tipo de actividad administrativa, económica, financiera que realiza el Estado Nacional en todas sus formas, es decir, si los procedimientos administrativos fueron realizados correctamente y que los comprobantes respaldatorios concuerden con toda la cadena del procedimiento.

2.- El Control operativo que es el más importante de todos, y lamentablemente el que menos se lleva a cabo, porque es el que va a analizar la operatividad y gestión de las actividades del Estado Nacional, analizando dos principios fundamentales, **eficiencia y eficacia**, puntos siempre oscuros en nuestra administración pública.

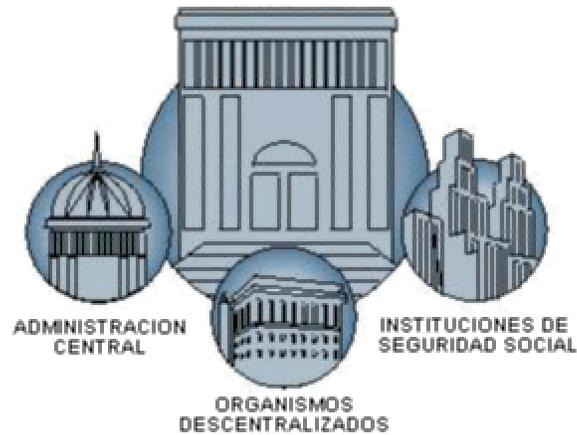
Hoy el Estado no **analiza la operatividad, eficiencia, eficacia y la cadena de prioridades del gasto a realizar antes de tomar la decisión de efectuarlo.**

Podemos observar por lo expuesto anteriormente que las normas para una mayor transparencia en la gestión de las prácticas presupuestarias están vigentes. Pese a ello se tiene la sensación de que no hay una transparencia total en la ejecución, el seguimiento y rendición del presupuesto.

Volvemos a preguntarnos si faltan normas o los funcionarios políticos de turno no cumplen con ellas.

Por último antes de comenzar a analizar el tema del presente trabajo, para visualizar y clarificar la composición del Estado Argentino, efectuaremos a continuación una serie de infografías y definiciones producidas por el Ministerio de Economía, explicando que es la Administración Pública Nacional.

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL = GOBIERNO NACIONAL



El presupuesto de la **Administración Pública Nacional**, está compuesto por la Administración Central (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial incluido el Ministerio Público), los Organismos Descentralizados (entidades que tienen patrimonio propio y personería jurídica) y las Instituciones de Seguridad Social.

Se denomina **Sector Público Nacional** a la Administración Pública Nacional más las empresas públicas nacionales, los recursos del régimen de coparticipación federal (fondos correspondientes a los estados provinciales).



Y por último la sumatoria del Sector Público Nacional (restada la parte coparticipable), el Sector Público Provincial, Municipal y las Obras Sociales, forman el **Sector Público Argentino**.



El Presupuesto Nacional - El actuar del Funcionario Público - Ética y Transparencia en las Cuentas Públicas. Cuando se pierde de vista el objetivo social

En la Administración de los erarios públicos la "**ética y moral pública**", deben ser una constante. Pero cuando el poder domina la mente de los gobernantes afluye en ellos uno de los peores pecados capitales, **LA SOBERBIA**. Entonces se comienza a creer que uno es el centro de la verdad total y por ende indiscutible.

Se toma a la gestión pública como un factor "**partidista**" y conforme el año se programa como **un factor electoralista**, sin planificar y pensar en ningún tipo de política de estado. Se comienza a gastar más de lo previsto y en forma desmedida, no se pone la mira en los reclamos sociales, cubriendo las necesidades primordiales de un estado, que son la salud, educación, seguridad y justicia. Ya no hay políticas de crecimiento por parte del gobierno de turno, sino un solo objetivo principal **tapar agujeros fiscales**", sin considerar el sacrificio social, ni económico-financiero que se deba realizar.

Por eso hoy, luego de tantas décadas de sacrificio, se está en una situación de incertidumbre y angustia. El político debe aprender que cuando el pueblo lo elige para un cargo ejecutivo, deja de ser político para convertirse en **funcionario**, al servicio de todos los ciudadanos, y no de algunos. La política como ciencia sigue viviendo en el alma del funcionario, pero se elimina el sesgo "partidista", que ciega a nuestra clase política.

Se comienza a confundir los términos y significados desde la óptica del fin de los mismos, como política, ética, moral pública, principios, administración, políticas de estado, derechos y obligaciones, como enunciara en sus retóricas **Aristóteles..**" **En política no es posible practicar cosa alguna sin ser hombre de bien. Pero ser hombre de bien equivale a tener virtudes, y, por tanto, si en política se quiere hacer algo, es preciso ser moralmente virtuoso.**" Y esta frase es totalmente aplicable a las finanzas de un estado.

Y en función de lo enunciado precedentemente, se nota el dilema del actual sistema de las cuentas públicas, **no se puede gastar más de lo que ingresa**. Se busca generar más recursos y como único camino sólo surge la ocurrencia de aumentar o crear nuevos impuestos, sin entrar a analizar alguna otra variable viable. Ni hablar de achicar el gasto público improductivo, y hacerlo más eficiente. **No hay imaginación para afrontar los períodos de crisis, y menos aún visión para prevenirlos.**

El Estado ha dejado de producir bienes económicos, vendió empresas que realmente eran deficitarias, las diferencias presupuestarias (déficit) se cubrían con ingresos públicos o en algunos casos con nuevos endeudamientos. Entonces nos surge el interrogante de ¿cómo es que el gasto público no baje en términos reales, si se achicó el estado?

Por ejemplo, la necesidad de financiamiento en 1992 de las empresas públicas era de \$ 8.000 millones. Hoy las empresas no están en manos del estado y, sin embargo, el déficit total nacional aumentó considerablemente.

Si realmente queremos el progreso y el bienestar de los ciudadanos, tenemos que dejar de lado las disputas políticas y oposiciones absurdas, pensando con sentido común (que es el menos común de los sentidos), bregando por el interés general, no olvidando que los impuestos deben volver al pueblo en los servicios esenciales que debe prestar todo estado, salud, justicia, seguridad y educación, no financiando

proyectos que pueden efectuar capitales privados. y lograr el objetivo principal. **"Libertad para crear riquezas y justicia social para distribuirla"**, como dijera el ex -diputado Dr. Rafael Martínez Raymonda en el debate presupuestario de 1993.

"El Poder Público, el Gobierno vive al día; no se presenta como un porvenir franco, no significa un anuncio claro de futuro, no aparece como comienzo de algo cuyo desarrollo o evolución resulte imaginable. En suma, vive sin programa de vida, sin proyecto. No sabe dónde va porque, en rigor, no va, no tiene camino prefijado, trayectoria anticipada. Cuando ese Poder público intenta justificarse, no alude para nada al futuro, sino, al contrario, se recluye en el presente y dice con perfecta sinceridad: = soy un modo anormal de gobierno que es impuesto por las circunstancias =. Es decir, por urgencia del presente, no por cálculos del presente, no por cálculos del futuro. De aquí que su actuación se reduzca a esquivar el conflicto de cada hora; no a resolverlo, sino a escapar de él por lo pronto, empleando los medios que sean, aún a costa de acumular con su empleo mayores conflictos sobre la hora próxima.

Así ha sido siempre el Poder público cuando lo ejercieron directamente las masas: omnipotente y efímero. El hombre-masa es el hombre cuya vida carece de proyecto y va a la deriva. Por eso no construye nada, aunque sus posibilidades, sus poderes, sean enormes.

Y este tipo de hombre decide en nuestro tiempo." (Ortega y Gasset. 1927).

Este pequeño párrafo que me tomé el atrevimiento de transcribir, parece escrito para nuestro país y sociedad, ya que es lo que estamos viviendo (y vivimos) durante toda nuestra historia.

En el mismo sentido **James Madison**, constitucionalista norteamericano decía. **"Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, sobrarían tanto los controles externos como los internos sobre el gobierno"**.

Desde ya, que esta frase ejemplifica de lleno los tiempos en que estamos. Tenemos que entender que **"el Estado es el agente de la razón moral."** Como decía Hegel.

En las Finanzas Públicas sabemos, que el principio del equilibrio presupuestario es la idea clave de la Hacienda Pública, tanto clásica como moderna, y por otra parte, esta profundamente arraigado en la opinión pública, a causa de la analogía con las economías privadas. **Equilibrar recursos y gastos es la regla de oro de la prudencia privada**, siento la necesidad de preguntarme, porque la prudencia pública ha de estar sometida a reglas distintas de juego.

El presidente del Consejo de Francia, **Gastan Doumergue**, decía en 1934 **"el ama de casa que va al mercado no puede gastar más de lo que tiene en el bolsillo. El Estado esta exactamente en la misma situación: no puede gastar más de lo que recibe."** El DEFICIT PRESUPUESTARIO ES UNO DE LOS MONSTRUOS QUE ATEMORIZAN LA IMAGINACION POPULAR.

Cuesta creer, que el hombre con su infinito conocimiento y capacidad de discernir, pueda ser tan ciego para volver a cometer los mismos errores, en vez de aprender de ellos. Basta para ello un pequeño ejemplo sucedido en nuestro país. El primer

empréstito extranjero fue con la Baring para la Provincia de Buenos Aires, los encargados de gestionarlo fueron Félix Castro y Juan Robertson, por un monto total de 1.000.000 de libras, al 70%, con un pago anticipado de intereses y amortización de los dos primeros años, es decir que sólo ingresó un importe de 570.000 libras las cuales se entregarían para colmo de males en seis cuotas mensuales a partir del **12 de Agosto de 1824**. El importe se utilizaría para la construcción de un puerto en Buenos Aires, y el abastecimiento de agua corriente para la ciudad.

Con un poco de imaginación podemos saber lo que sucedió, no se construyó ni el puerto ni la conexión de agua corriente, suspendiéndose el pago de la deuda a principios de 1828, la cuál duró 12 años (período de Juan Manuel de Rosas), y recién en 1857 se terminó un acuerdo donde se consolidó la deuda en un total de 2.500.000 de libras los cuales además devengaban intereses. **CUALQUIER PARECIDO CON LA REALIDAD ACTUAL, ES LA VERDAD DE LA HISTORIA ARGENTINA.**

Continuando con el gasto público, es donde la ética y la moral del funcionario debe actuar y se nota en la eficiencia de su gestión. Pero no hay que dejar de lado los factores "exógenos", que son las presiones de funcionarios superiores (en su mayoría cargos políticos), que más de una vez se jactan del poder conferido para ordenar a sus subordinados, aunque esto implique la misma violación de la ley.

Pensemos sólo por un momento, que puede llegar hacer un funcionario de carrera que tiene una familia, donde la situación de su país no es alentadora para buscar nuevos empleos, y que tiene que aceptar sin crítica alguna la decisión de su superior para no terminar en la calle. Sin entrar a dudar en la imparcialidad, certeza y celeridad de nuestra justicia independiente. Realmente es preocupante.

Como decía Mariano Moreno, el hombre es bueno por naturaleza, pero hay que tener una ley dura para que le exija serlo. Quizá en esa época las palabras honor, ética y verdad tenían otros valores ¡Quizás!

Si se asignara la responsabilidad individual a cada uno de ellos, en función del costo de oportunidad en la toma de decisiones, y aplicáramos la inversión de la prueba a estos funcionarios, en una de esas pensarían dos veces las decisiones que tomarían. Por ello no es cuestión sólo de buscar culpables, sino de asignar la responsabilidad de la actual situación por la que atraviesa nuestro país, y seguramente nos evitaríamos a futuro nuevas irregularidades.

Muchos acusan al modelo económico sobre la falta de sociabilidad en la economía, otros a la globalización de la economía y por ende a la problemática mundial, de la cual nuestro país no escapa.

Pero como es costumbre en la Argentina, **o algo es blanco o es negro**, no puede haber puntos intermedios y análisis objetivos. Se está a favor o se opone a una determinada iniciativa, no se discute siquiera el hecho de analizar otra posible solución.

Nos preguntamos entonces si la culpa la tiene el modelo o quien tiene la responsabilidad de llevarlo adelante. **Entiéndase así por los funcionarios políticos del Poder Ejecutivo.**

Pero para ello primero debemos analizar que es un modelo. Se define "Un modelo económico es una simplificación de la realidad". Y es responsabilidad de quienes lo están conduciendo, en hacerlo con responsabilidad más aún cuando se trata del erario público, y principalmente en la administración del gasto público.

... "Un gobierno que gasta así no puede pretender que su gestión es histórica y que su permanencia en el poder se justifica, fuera de toda razón legal y en contra de la opinión pública..." "El auto- resumen de la gestión ministerial resulta así de impresionante: no ha logrado eliminar el déficit, ha creado recursos perjudiciales que constituyen un pésimo expediente y no tiene presupuesto. A confesión de parte relevo de prueba." (Lisandro de la Torre 1931- debate presupuestario).

Podemos ver estupefactos como estamos inmersos en un holograma económico, donde el pasado y el presente conviven mutuamente, la cuestión es saber si en un futuro cercano será igual de premonitorio. La solución está sólo en nosotros, desde un ciudadano común y corriente al más alto de los funcionarios, - el Presidente de la Nación - pasando por supuesto por los formadores de opinión pública, empresarios, sindicalistas y OnG, donde no se les exige santidad y pureza, porque ellas son "virtudes", pero sí, honestidad, ética y moral pública, ya que ellas son deberes de todo ciudadano, y más si son quienes dirigen los intereses de nuestra Nación.

"LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO TIENE QUE TENER COMO BASE LA ETICA PARA SER TOMADA COMO PRESUPUESTO DE LA MORAL DE LA VIDA EN SOCIEDAD, Y NO UTILIZAR EL PODER COMO INSTRUMENTO PARA HACER NEGOCIOS".

Evolución de los Presupuestos Nacionales 1991 -2001 en busca de la transparencia en la información y cumplimiento de las metas

Antes de entrar en la evolución de cada presupuesto es necesario efectuar algunas consideraciones mínimas.

En cada presupuesto se observa una óptica distinta respecto al suministro de la información, esto es importante a raíz que a medida que se vaya avanzando en cada ejercicio observaremos sus variaciones. En algunos casos, de forma tajante, en otros sutilmente, pero en ambas se complica la lectura del presupuesto, teniendo en cuenta que sólo hay dos caminos de obstaculizar y complicar su análisis.

La primera es brindando la mínima información posible, caso de los presupuestos 1991/1992, no más de 2 tomos, con cuentas globales, sin desagregados, sin el detalle de los programas y funciones.

La otra es dando demasiada información, como los presupuestos de 1993 a 1997 donde la segregación de las partidas, programas y funciones son sobredimensionadas de tal forma, que hacen totalmente compleja su lectura, llegando a imprimir por cada presupuesto entre 10 a 15 tomos (de 300 hojas cada uno).

Aquí es donde más se aplica el principio "el mayor poder lo posee quien maneja o dirige la información.

Y por último los presupuestos 1998, 1999, 2000 y 2001, donde se expresaban en forma plurianual y sólo imprimían el mensaje del Poder Ejecutivo dando el resto de la información en soporte magnético.

A esta situación le debemos sumar la falta de uniformidad entre los mismos. En un año se calculaba y exponía sobre la base del PBI, otro año con montos globales coparticipables, luego montos netos, y tantos cambios en su exposición haciendo de su lectura un sistema de alta complejidad. Por eso en más de una oportunidad hice mención a los funcionarios de turno, la inquietud de mantener algunos de los trece principios de contabilidad generalmente aceptados (1972) y conceptos básicos contables para la confección del presupuesto, y principalmente **EXPOSICIÓN, UNIFORMIDAD, CLARIDAD, TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN**, ya que sólo lo entienden la información suministrada aquellos que han participado profundamente en el tema.

Hasta el año 1991, los presupuestos ingresados para su aprobación por el Congreso de la Nación, eran meras rendiciones de cuentas ex-pos, siempre eran presentados una vez concluidos, llegando a veces a aprobar hasta más de uno de ellos en una misma votación, sin debate y sin explicación alguna.

A partir del presupuesto de **1991**, publicado en el Trámite Parlamentario (TP) de la H.C.D.N. N° 204 del 13/02/1991, mensaje del Poder Ejecutivo N° 264, podemos comenzar a afirmar que los presupuestos fueron presentados en tiempo y forma conforme las normas legales, sólo éste ingresó a principios del ejercicio del año 1991.

Presupuesto 1991 (Ley 23990)

Fue un presupuesto de transición, primero por ser presentado antes de finalizar el ejercicio económico, segundo porque dos meses después entró en vigencia la Ley de Convertibilidad, y el último presupuesto que contenía el factor inflacionario del sistema, y por último expresado en australes. Esto es importante porque para un posterior análisis y seguimiento, la comparación entre los distintos ejercicios es fundamental, ya que desde 1992 al ejercicio 2000, fueron expresados en pesos dando una mayor homogeneidad monetaria. Este último presupuesto contó con dos tomos de información, y comenzó a exponer datos sobre las privatizaciones que se iniciaban, la primera etapa de la reforma del estado y las proyecciones de las mismas para los ejercicios futuros.

El mensaje exponía el objetivo: **"se buscaba el control del déficit gubernamental, se trata de aliviar la situación fiscal de corto plazo, aumentando ingresos y disminuyendo gastos; por otro, se apunta a consolidar una redefinición de la frontera de acción estatal de manera de eliminar fuentes potenciales de desequilibrio de las cuentas públicas a mediano plazo."** (pag.5865 del TP 204). Las redacciones textuales que se expondrán será para que el lector pueda comparar las distintas posturas políticas de los objetivos económicos en cada uno de ellos, año tras año.

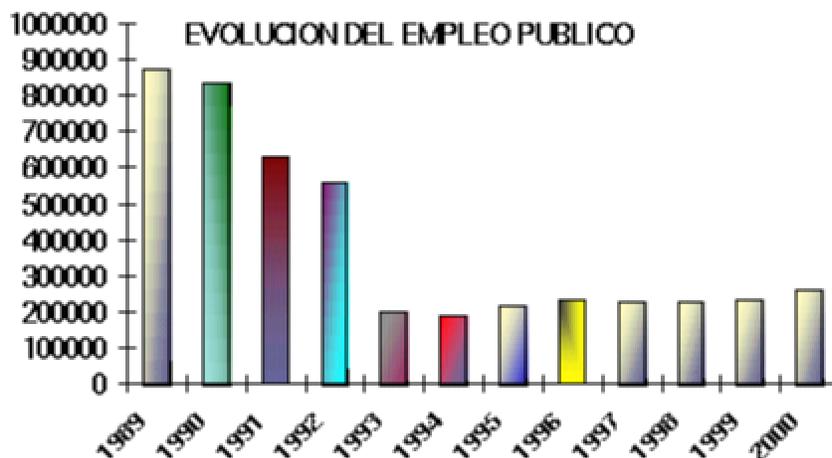
Por ese entonces el país comenzaba su reforma estructural, las privatizaciones, y la racionalización de las plantas de personal que al mes de septiembre de 1990 incluidas las empresas del estado eran de aproximadamente 835.485 personas, entre las

empresas ellas por ejemplo, Gas del Estado 10.680 personas, SEGBA 22.218, O.S.N. 8.390, Administración General de Puertos 3.221, ELMA 4639, Y.C.F. 3.046, ENCOTEL 36.284, Y.P.F. 37.352, Ferrocarriles Argentinos 84.280, Casa de la Moneda 1.194.

Se iba a elaborar un programa de Reconversión Laboral desde 1989/1996, se observará la baja sustancial de los mismos, no siendo en igual medida el gasto respectivo. El total de empleados públicos, era de **874.182** empleados en 1989, bajando a **835.485** en 1990, **629.455** en 1991, **558.445** en 1992, **203.428** en 1993, **190.414** en 1994, **222.542** en 1995, en 1996 **230.926**, en 1997 **227.444**, en 1998 **228.941**, en 1999 **229.325** y al mes de abril de 2000 **258.872**.

Aquí comenzamos a observar uno de los puntos en la falta de **TRANSPARENCIA en la INFORMACIÓN**. Desde 1989 hasta 1995 los datos correspondientes a lo que se denomina Administración Central, es decir Poder Ejecutivo completo (no detallando si está incluida la planta transitoria y los contratos), a partir de 1996 a la fecha los valores incluyen a las plantas transitorias, es decir que comenzamos a comparar vacas con pollitos. Podemos verlo plasmado en la serie del año 1996 según el INDEC conforme la información de la Secretaría de la Función Pública el personal ascendía a **230.926** y para el mismo período pero tomando como fuente la Secretaría de Hacienda era de **241.252 (*)**, la cuestión aquí es, a quien le creemos, o porqué no se mantiene una línea en la exposición de los datos. Nuevamente nos preguntamos dónde está la transparencia y claridad cuando no se sigue una uniformidad en la misma.

| AÑO | CANTIDAD |
|------------|--|
| 1989 | 874.18 |
| 1990 | 835.49 |
| 1991 | 629.46 |
| 1992 | 558.45 |
| 1993 | 203.43 |
| 1994 | 190.41 |
| 1995 | 222.54 |
| 1996 | 230.926 = 241.252 (*) |
| 1997 | 227.44 |
| 1998 | 228.94 |
| 1999 | 229.33 |
| 2000 | 258.87 |



Asimismo, se aclaraba que no todos los empleados serían afectados a los programas de transferencia, (despidos encubiertos), analizando si la transferencia de los servicios era total o parcial. Se determinó una reducción de plantas de aproximadamente un 34% de los cargos ocupados al 04/03/1990 en la Administración Central y Cuentas Especiales y del 40% en los Organismos Descentralizados.

Con estas decisiones no sólo se buscaba ingresar fondos al estado por la venta de las empresas públicas, sino disminuir el déficit fiscal que estas producían, complementado con una baja en el gasto de personal. Nadie duda que era necesario efectuar una reforma del estado, la cuestión de fondo es si realmente se realizó eficientemente para bajar el costo de la administración pública y con el mínimo impacto social. Escenario que nunca llegó a cumplirse.

En materia tributaria se comenzaba a aumentar la presión en los impuestos indirectos, pasando la alícuota del I.V.A. del 13% al 15.60%, calculando para 1991 una recaudación equivalente al 10.77% del P.B.I. en conceptos Tributarios de la Administración Central (incluidos los correspondientes a la coparticipación). Aumentando la recaudación en un 2.30% respecto de 1990.

Ahora bien, esta evolución del PBI, no coincide con la que se presupuesta año tras año, vemos aquí otra de las falencias donde si el sustento presupuestario está en base al crecimiento del PBI, tanto para los ingresos, inversión, consumo, y este no se cumple, cual es el objetivo entonces del presupuesto nacional. En el cuadro podemos observar como evolucionó el producto bruto conforme fuente del Ministerio de Economía, y en el **CUADRO III**, podremos comparar el mismo tipo de información presupuestaria sobre inversión, PBI, y consumo en proyecciones trianuales, las cuales nunca coincidieron con lo real y menos aún con lo presupuestado año tras año. Por lo tanto nuevamente falló la transparencia en la realidad presupuestaria, la cuál está fuera de contexto totalmente.

Presupuesto 1992 (Ley 24061)

El 13 de septiembre de 1991, ingresa a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.(H.C.D.N.), el presupuesto nacional correspondiente al ejercicio 1992 para comenzar su debate en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, procedimiento que no se llevaba a cabo desde 1965 y que sólo tuvo lugar en cinco oportunidades entre 1908 y 1991, éste fue publicado en el Trámite Parlamentario (T.P.) N° 95, mensaje 1867, compuesto de dos tomos, de ciento sesenta hojas aproximadamente cada uno. El mensaje para el ejercicio 1992, buscaba **"el equilibrio fiscal tanto por la vía del aumento de los ingresos - simplificación del sistema impositivo y fortalecimiento de la administración tributaria - como por la reducción del gasto"**. (Pág. 2702 Trámite Parlamentario N°95 13/09/1991). Cuyo principal objetivo para el Gobierno durante la década del 90 era el logro de un crecimiento económico sostenido, generando el mayor empleo posible, sustentando políticas para incrementar la productividad dentro de una apertura de la economía.

Declamaba la protección de los sectores de menores ingresos durante la transición al crecimiento, haciendo hincapié en los sectores pobres, específicamente enunciando que como los **déficit fiscales** no pudieron ser financiados con recursos genuinos, se recurrió en la década de los 80 a la emisión monetaria sin respaldo alguno.

Esta realidad llevó al país a una situación extremadamente delicada, con un proceso inflacionario totalmente fuera de control y una situación fiscal imposible de manejar, los impuestos que se recaudaban por mes vencido (caso el **Impuesto al Valor Agregado**), habían perdido su valor real, mientras que los gastos del estado se incrementaban por los índices de ajustes aplicados, sólo falta hacer memoria y recordar la época de la "patria contratista", donde todos aquellos que vivían a costilla del estado sobre facturaban para resguardarse del proceso inflacionario, acostumbrando a la población a la terminología de los funcionarios sobre **déficit cuasifiscal e impuesto inflacionario**.

Gracias a la ley de convertibilidad se consolidó la estabilidad monetaria, y no sólo fue fruto del gobierno, sino principalmente del esfuerzo del ciudadano, el cual soportó nuevamente un aumento de la presión tributaria y medidas, como el Plan Bonex (última etapa del Ministro de Economía Erman González), que congeló los depósitos de plazos fijos para así poder aumentar las reservas para hacer frente a la base monetaria.

Conviene aclarar que el espíritu de la convertibilidad no es que un peso es igual a un dólar ($1\$ = 1u\s), sino de una relación fija entre las reservas en divisas y oro del B.C.R.A., con un margen de Títulos Públicos del Estado Nacional en relación a la base monetaria circulante, es decir que los pesos que poseen los ciudadanos tienen respaldo en las reservas del Estado, y no son simples "papeles pintados" como ha ocurrido durante parte de nuestra historia.

Respecto de la óptica del endeudamiento público, se denunciaba una deuda externa estimada en u\$s 61.000 millones a fines de 1990, producto de la acumulación de atrasos con la banca comercial, incluido **el pago de u\$s 60 millones de aumento neto de nivel de endeudamiento por intereses**.

Vemos paradójicamente si traspolamos 1991 al año 2001, como nos encontramos en la misma situación, con el agravante del aumento desmedido de la deuda pública, pese a la "teóricamente" racionalización del gasto público. Sólo nos cabe comparar la

primera reforma del estado, dentro de un marco legal con el Programa de Reforma Administrativa del Sector Público (Leyes 23.696, 23.697, y los Decretos 435/90 - disponibilidad y reducción de personal-, 612/90,1482/90,1757/90, 1930/90 y 2476/90), con los cuales se proponía cinco puntos principales:

1. Racionalizar las estructuras de la Administración Central y Organismos Descentralizados, produciendo la reducción de los costos y mejorando la capacidad de la gestión.
2. Mejorar la calidad de los recursos humanos.
3. Eficientizar las estructuras administrativas.
4. Modernizar los mecanismos de gestión presupuestaria, simplificando los procedimientos administrativos para una mayor transparencia.
5. Minimizar el impacto social producto de la racionalización del personal a través de un Programa de Reconversión Laboral.

En junio de 2001 las similitudes entre las medidas tomadas a principio de la década del 90, son más que semejantes. Los resultados tomando en cuenta la historia, serán sin duda los mismos, agravando la situación, ya que en ese entonces el país poseía bienes (empresas públicas) para concesionar y privatizar, y de esa manera obtenía un ingreso adicional a los corrientes, (ingresos de capital). Hoy casi no queda ninguna "joya de la abuela", ni para paliar la situación de emergencia, por la que atraviesa la Argentina.

Es importante recalcar, que se comenzaban a implementar las transferencias a Jurisdicciones Provinciales y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de los servicios sociales, la salud y la educación, con excepción de las Universidades. Teóricamente con las partidas presupuestarias correspondientes, que en la práctica nunca fueron transferidas conforme a la información suministrada.

También se crearon un conjunto de organismos que regularían los servicios públicos privatizados, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes y defensa de los derechos de los usuarios, que en la actualidad están muy lejos de cumplir dicha función.

La inversión pública para 1992 oscilaba aproximadamente en \$ 4.000 millones, un 2,60% del P.B.I.. La estimación de los recursos se efectuó en % del PBI, incluyendo la coparticipación federal, se consideraba un aumento en la recaudación producto del incremento en la alícuota del IVA (al 16%) a partir del 09/1991, la duplicación de la alícuota del impuesto a los activos, siendo lo proyectado para 1992 los siguientes tributos, Ganancias del 1,24% del PBI, Activos 0.58%, IVA Coparticipable 6.23% e Internos 1.48% como principales recursos, también se previó una recaudación de \$ 625 millones por la venta de las áreas centrales, destilerías, oleoductos y activos de Y.P.F. Y por la privatización de la distribución y transporte de gas se calculó \$ 1.330 millones y de energía eléctrica \$ 210 millones, demás está decir que estos ingresos fueron por única vez.

Volvemos, aunque sea tedioso y repetitivo a observar que no se mantiene una homogeneidad en la exposición presupuestaria, ya que se estima en función de % del PBI en algunos casos (situación también compleja, considerando que no se sabe bien

cual es el monto, la forma de cálculo y las proyecciones del PBI), en otros casos se expone en montos netos y en otros incluye la parte coparticipable.

En materia del gasto el mensaje posee escasa información tanto en los programas, como en los montos asignados. Esta Ley de presupuesto tiene puntos importantes a raíz que se determina el traspaso de los servicios educacionales, y de salud a las provincias. En el Art. 27 de la norma, enuncia que a partir del 1° de Enero de 1992 las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tendrían a su cargo, en sus respectivas jurisdicciones, la administración de los servicios educativos que actualmente presta la Nación, el Art. 29° hace lo mismo respecto a los hospitales y centros de salud, por el Art. 31° transfirieron a dichas jurisdicciones **la dotación del personal con todos los derechos adquiridos** y por el Art. 33°, directamente las obligaba a financiar los gastos que demandaban la atención de dichos servicios y si hacían incumplimiento de estas obligaciones el Ministerio de Economía podría retener hasta la concurrencia de los gastos, los fondos específicos de cualquier naturaleza destinado al cumplimiento especificado. (Págs.2829 a 2834 del TP 95).

En pocas palabras se trasladó la obligación y responsabilidad de prestar los servicios de salud y educación sin las partidas presupuestarias correspondientes y con una cláusula de garantía coactiva. En función de lo mencionado, ni en el Ministerio de Cultura y Educación, ni en el de Salud y Acción Social, se observaron las reducciones cuantitativas en sus presupuestos, teniendo en cuenta que ya no prestaban dichas funciones y servicios. Como la ley de presupuesto, nace y muere en el mismo ejercicio, caducando así la normativa a fin del período, estos artículos pasaron a incorporarse a la Ley 11.672 (Ley Complementaria Permanente del Presupuesto), para no perder su vigencia

Esta norma sirve para dejar con carácter permanente todo aquel artículo que el Poder Ejecutivo considere de importancia para su gestión, no cumpliendo con el espíritu real de la ley, nos vuelve a demostrar que la ley de presupuesto no sólo está orientada a las cuentas públicas, sino que puede - no implica que deba - incluir cualquier tema que no tenga la menor afinidad con el presupuesto, vulnerando así nuevamente el principio de transparencia. Asimismo la misma Ley 24156 y nuestra Constitución Nacional prohíben taxativamente que no pueden incluirse artículos que modifiquen la creación de normas tributarias, electorales y penales, prohibición a la que tampoco se respetó.

En el orden normativo la Ley 24.061, tenía 37 artículos incluido el de forma, en donde los primeros cuatro exponen la estructura básica presupuestaria, donde siempre en el artículo 1° se plasman los gastos, en el 2° los ingresos, en el 3° los gastos figurativos, el déficit presupuestario y en el artículo 4° las necesidades de financiamientos, (pequeño estado de origen y aplicación de fondos, donde se remarca la necesidad de financiamiento (endeudamiento) para el ejercicio).

Presupuesto 1993 (Ley 24191)

A partir de este ejercicio se comienza a exponer y suministrar de distinta forma la información, pasando a cinco tomos, mensaje 1697 publicado en el TP N° 97 del 14/09/1992, llegando a un máximo de quince. También se incorpora el Sistema de Seguridad Social (aproximadamente 15.000 millones de pesos), según el mensaje del ejecutivo, por la importancia que tiene el tema para la sociedad, ya hay la decisión

política de cumplir las normas legales y cancelar las deudas acumuladas del Sistema, y por último en función de la recaudación al Sistema de Seguridad Social en forma directa.

Asimismo el país entra en una etapa de crecimiento y pseudo bienestar económico para la población. El crecimiento que comenzó en 1992, producto de la evolución de las privatizaciones y de la inyección de capital en el mercado, fueron apuntando a una política de "consumismo", en vez de consumo normal y necesario para nuestro mercado interno. Donde el mismo debía estar soportado por ingresos genuinos y no por un endeudamiento desmedido por parte de las personas. Siempre en épocas de vacas gordas, hay que orientar al consumidor al ahorro, para así cuando comienza el ciclo de merma, pueda paliar parte de la situación recesiva. Hoy en nuestros días estamos pagando las consecuencias de ese tipo de políticas de corto plazo y sin un proyecto definido. Produciendo un aumento de la desocupación, con recesión y un alto grado de endeudamiento. Pareciera tendríamos que intentar nuevamente volver a **"educar al soberano"** como dijera Domingo F. Sarmiento.

La política presupuestaria para 1993 tuvo los siguientes objetivos según los funcionarios de turno, **"continuar con la racionalización del sistema tributario y mejorar en su administración, sincerar la deuda pública interna y externa regularizando el pago de sus servicios; conclusión de los procesos privatizados; proponer una mejor administración del gasto público social tanto a nivel nacional como local; garantizar una política coherente de salarios y empleos públicos, entre otros puntos."**

Como se podrá observar los objetivos siempre son los mismos, pero su cumplimiento es siempre declamativo, nadie rinde cuenta de ello y menos aún aparece algún responsable.

Tuvieron la intención de reformar el sistema tributario, quedando para ello definido un nuevo conjunto de normas que reglamentarían las relaciones entre el fisco y los contribuyentes en forma estable, abocándose a la simplificación y la eficiencia de la política tributaria. Pasando en 1992 del 23.90% al 28 % del PBI, conforme a las proyecciones que hacía el Ministerio de Economía. Según el presupuesto de 1993, el PBI de 1991 a precios de mercado fue de \$ 129.500 millones, en 1992 \$ 153.005 millones y para 1993 \$ 168.306 (Pág. 4198 TP97).

Si observamos, las cifras del PBI conforme el presupuesto, no concuerdan con los valores suministrados por el Ministerio de Economía, según el cuadro de página 17. Si se tiene que efectuar un análisis hoy, no se saben cuales son las causales de las variaciones, más teniendo en cuenta que los ingresos tributarios no se vieron reflejados en el mismo sentido. Técnicamente, la elaboración del proyecto, apuntó a la reestructuración integral de los clasificadores presupuestarios; elaboración de manuales de anteproyectos de presupuestos; incorporaron un nuevo sistema computarizado para su confección y capacitación del personal para el nuevo sistema. Asimismo se incorporó en ese ejercicio la técnica de Presupuestos por Programas, según el ejecutivo, para que sea **"más flexible y realista"**. Comienza aquí una nueva forma de exposición en el contenido presupuestario, el cuál quedaría esquematizado de la siguiente manera:

1. Disposiciones generales, articulado de la norma, determinación de los montos del Presupuesto de la Administración Nacional a nivel de finalidades, funciones y programas.
2. Proyección de cuadros consolidados de la Administración Nacional. (Sector Público.)
3. Presupuesto de la Administración Central, incluido los recursos con afectación presupuestaria (antes expuestos y financiados por "cuentas especiales") y el detalle de cada una de las jurisdicciones que la conforman.

La presentación del Presupuesto de la Administración Central se desagrega por jurisdicción, programas, niveles y funciones. En los Organismos Descentralizados, se denomina a cada programa, con sus metas, índice de actividades y proyectos, recursos humanos y créditos presupuestarios.

Y por último a fin de cuantificar el Sector Público en la economía, se relacionan los datos sobre gastos y recursos públicos (Sector Público no Financiero, el cual está integrado por la Administración Nacional, empresas nacionales y entes binacionales), con el gasto a nivel nacional y el PBI. Comparándolo con el nivel de consumo e inversión de la Administración Nacional, empresas públicas consolidadas y el gasto de las Provincias.

Respecto a la normativa de la ley, se comienza a observar mayor amplitud en la delegación de facultades al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, situación de suma importancia, porque la responsabilidad de legislar es indelegable, y en este caso la responsabilidad presupuestaria depende del Congreso de la Nación, y en un sistema republicano, esto es imprescindible. Bastantes cuestionamientos legales hay respecto de los decretos de necesidad y urgencia que acepta nuestra Constitución Nacional (reformada 1994), para seguir delegando atribuciones al ejecutivo. Debatiéndose hoy en el Congreso Nacional el tipo de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, para tratar de evitar conflictos futuros.

Presupuesto 1994 (Ley 24307)

Ingresó el 14 de septiembre de 1993, se publicó en el T.P. N° 98, bajo el mensaje N° 1916. En éste presupuesto observamos dos modificaciones sustanciales para el sistema de las Finanzas Públicas, de nuestro país. Primero modifica el sistema previsional, pasando del sistema de reparto al de capitalización, provocando como se dijera en el debate de la Ley 24.041, un déficit al sistema previsional de aproximadamente 2.000 millones de pesos por año, llegando luego a \$ 3.800 millones. En el mismo sentido, la rebaja del mapa previsional (reducción de las contribuciones patronales) impulsada por el entonces Ministro de Economía Dr. D. Cavallo, significó una reducción del orden de los \$ 4.560 millones para las arcas del estado. Segundo, aunque el presupuesto figuraba equilibrado, comenzaba en la realidad a plasmarse el **DÉFICIT FISCAL** en las cuentas públicas, expresándose en igual sentido hasta 1997, donde recién se reconoce y expone en el ejercicio. Es decir que no se cumplieron con las metas establecidas.

A partir de aquí si uno compara cada uno de los proyectos que año tras año ingresan al Congreso, se podría decir que son calcos de los anteriores variando nada más las cifras, hasta los mensajes y las metas a conseguir son similares. Sin un fundamento técnico objetivo que lo avale, y sin un verdadero proyecto de ley de presupuesto fijando políticas y no haciendo cerrar las cuentas públicas de cualquier manera.

Llegamos a un punto en donde cabe preguntarse, si el estado ha dejado de producir bienes y servicios, liquidó la mayoría de sus activos, no invirtió en obras públicas significativas, ¿Cómo es que el gasto público no bajó en términos reales?, teniendo en cuenta que no hubo aumento en las áreas de educación, salud y acción social o, si se hizo en términos absolutos, no se reflejó en la solución y la calidad de estos servicios.

Con un **"federalismo kafkiano"** que la Nación implementó con las Provincias, transfiriéndoles todos estos servicios, y teniendo en cuenta que para recibir parte de los fondos acordados, éstas tenían que adherirse a los "Pactos Fiscales I y II" con sus consiguientes prórrogas. A pesar de ello, al gobierno nacional, cada vez las cuentas le cerraron menos. La cruel realidad fue, y es que nadie quiere tomar el toro por las astas, comenzando la racionalización del gasto administrativo, que no implica sólo bajar la planta de personal, o la reducción salarial como única variable, asumiendo también las Provincias la responsabilidad que les cabe en sus cuentas públicas respecto al equilibrio presupuestario.

De tal magnitud era el problema y continua siéndolo, que el Ministro de Economía el Dr. Cavallo, recurrió al Decreto 1545/94, por el cuál se obligó a la Administración Pública y Organismos Descentralizados a reducir en un mínimo del 10% los gastos administrativos para poder cumplir con los objetivos presupuestarios del año 1994. Es decir cada repartición y jurisdicción, debía reducir de su crédito vigente el 10% sin importar si afectaba o no alguna función importante del estado. Por supuesto no registrándose el resultado esperado por las medidas tomadas.

Presupuestos 1995 (Ley 24.447), 1996 (Ley 24.624) y 1997 (Ley 24.764) La misma temática - el esfuerzo es sólo del ciudadano.

En marzo de 1996, cuando se trataba en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, la autorización de nuevos aumentos impositivos y la delegación de facultades al Poder Ejecutivo (como ocurrió nuevamente en el año 2001, siempre la misma salida y nunca una solución concreta), se sabía que el Presupuesto de 1996 era un mero dibujo técnico, imposible de cumplir con las metas de crecimiento y recaudación proyectadas por el gobierno. Tal era la realidad que en la Cámara de Diputados, en el debate presupuestario, el Diputado Nacional demócrata progresista **Alberto Natale** decía **"Hemos tenido mucha complacencia y no nos hemos ruborizado en votar en distintos proyectos ante situaciones reales de emergencia, como la ocurrida el año pasado (1995) y que se tradujo en un incremento transitorio de impuestos, pero no podemos seguir en la misma tesitura. Queremos recordar que hemos denunciado con insistencia el desequilibrio de las cuentas públicas previstas para el año en curso, cuando se analizó en este recinto el presupuesto, y lo hicimos porque no advertimos paralelamente un real esfuerzo del Poder Ejecutivo por reducir el gasto"**.

Parece que el tiempo no ha transcurrido y hoy estamos ante el mismo debate que hace siete años, efectuando el mismo análisis para afrontar idénticos problemas. Lamentablemente nunca se tuvo en cuenta las advertencias enunciadas desde varios sectores que conforman la sociedad. Si se hubiere actuado con humildad - y no con la soberbia a que nos tienen acostumbrados los funcionarios de turno - en su momento, **hoy no tendríamos que pedirle un nuevo esfuerzo al ciudadano.**

Para ejemplificar haremos una pequeña revisión del decreto distributivo para 1996 (Decreto N°1/96) donde podremos observar la composición de algunos gastos que realmente deberían haber sido analizados detalladamente y seguro, luego en base a su operatividad ser reducidos significativamente.

Por ejemplo, la **Secretaría General de la Presidencia** tenía una partida para viáticos y pasajes de \$ **2.984.848**, otra partida para publicidad y propaganda por \$ **2.496.096**, y se encontraban dos partidas de alimentos para personas **cercanas al millón de pesos.**

El **Consejo Nacional de la Mujer**, le costó al Estado en un año \$ **1.875.392**, la operatividad del mismo fue la capacitación de 20 personas, significando un costo unitario de \$ **92.000**.

En la **Secretaría de Desarrollo Social**, advertimos que las grandes erogaciones surgen de pensiones y otras contribuciones de similar naturaleza, concentrándose exclusivamente en los siguientes rubros: - Viáticos y Pasajes \$ **1.802.960**, Alimentos para Personas \$ **22.000.000**, Transferencias al Sector Privado **\$ 147.678.202**, (sería importante saber cuál es el destino de estos fondos), Transferencias al Sector Público **\$ 83.830.200**, y Transferencias al Sector Externo, \$ **102.925.419**, (nunca hubo una rendición detallada de los mismos, aunque se sabe que la misma fue solicitada).

Dentro de la Secretaría General, el Área de **Seguridad Legislativa**, por Mantenimiento, Reparación y Limpieza tenía asignado un monto de \$ **2.642.606**, por Pasajes y Viáticos \$ **1.479.340** y Gastos de Ceremonial por \$ **111.276**. El Área de **Promoción de Actividades Sociales y Recreativas** tenía asignado un presupuesto de \$ **2.896.934**. La **Secretaría de la Función Pública** \$ **24.857.165**. El área de **Legalización y Otorgamientos de Tierras** \$ **370.525**, de los cuales se destinaron \$ **128.539**,- a Viáticos.

El Área de **Prensa y difusión de Actos del Gobierno**, un monto de \$ **9.812.769**,.- como si no bastara como difusión las obras realizadas al servicio del ciudadano, y la **Asistencia Financiera para la Infraestructura Urbana** \$ **44.372.000**.

Es de recalcar que todos estos valores corresponden sólo a una pequeña parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, en el área de la Presidencia de la Nación, sin entrar a analizar en profundidad el resto de los poderes.

El total de estas erogaciones ascendían aproximadamente a \$ **459.000.000**, no pretendería eliminar todas las partidas haciendo simple demagogia, pero si hubieren reducido en un 50% significaría un ahorro de \$ **230.000.000** millones, sólo en este sector del Estado, igualando una suma similar a la que se pretendía recaudar con el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres, a 65 años. Hoy un tema nuevamente en el tapete para tratar de afrontar esta "nueva" crisis. Esto se vuelve a repetir año tras año hasta el último decreto distributivo presupuestario del año 2001.

Por estas razones el Poder Ejecutivo debe demostrar a la ciudadanía su voluntad de reducir el gasto público, no sólo con reducciones de salarios como ya mencionamos. Porque antes de pedir un nuevo esfuerzo a los contribuyentes con aumentos impositivos, los responsables que son servidores públicos, tienen que dar el ejemplo, ya que éste siempre debe provenir desde los estancos más altos de la función pública.

En el Presupuesto de 1996 los recursos totales ascendían aproximadamente a **\$ 40.969.-millones**, pero en realidad el crédito probable o vigente (proyección de lo presupuestado para un ejercicio, comparado con la realidad a mitad del año) para el mismo año ascendió a **\$ 36.918.- millones**. Habría que preguntarse cuales fueron las variables que influyeron en la **baja de un 10%** aproximadamente, al igual de porqué se afirmó con tanto énfasis que las expectativas de recaudación eran favorables y optimistas tomando un crecimiento de aproximadamente un 20% de la base recaudatoria, situación que no sólo no fue así, proyección que fue empeorada substancialmente.

Para el año 1997 se informó que la **recaudación**, se vería incrementada en aproximadamente **un 11.17%**, llegando a **\$ 41.040 millones**. Hoy no se sabe cuales eran los factores de tal aumento, si bien alguna mejoría pudo ser reflejada en el aumento de impuestos indirectos, como combustibles, el resto carecía de sustento técnico. Siempre se escucha a los funcionarios, que una de las variables favorables, es el producto de combatir la evasión tributaria y previsional (objetivo siempre inconcluso).

Técnicamente una mayor recaudación implicaría un crecimiento en el nivel de actividad económica, situación que nunca llegó a concretarse. En las contribuciones de la Seguridad Social, los **ingresos calculados** según el **presupuesto de 1996**, fueron de **\$ 12.741 millones**, y tomando el crédito probable llegó a **\$ 10.321 millones**, y en **1997** se presupuestó **\$ 11.727. millones**.

En los gastos, sucedió exactamente lo inverso, **se presupuestó para 1996 \$ 40.969 millones**, según el crédito probable para dicho período llegó a **\$ 42.908 millones y, para 1997 un gasto total de \$ 43.005 millones**. Como vemos si el gasto no baja, se necesita mayor ingreso, y esto sólo se logra mediante dos caminos, uno vía tributaria ya sea creando nuevos impuestos o aumentando las alícuotas, y el otro con endeudamiento.

El resultado económico produjo un **déficit operativo de \$ 3.676 millones** según el crédito probable para 1996, pero se había presupuestado **un superávit de \$ 2.868 millones**, (es decir una pequeña diferencia de \$ 6544 millones). Hoy se ve que era imposible revertir una situación en más de un 500% respecto de los ingresos para poder cubrir dicho déficit.

El primer error que se cometió y se sigue cometiendo, es que no hubo **NI HAY** un análisis real y serio de las causas que produjeron una variación tan significativa entre lo presupuestado y lo realmente sucedido. El segundo error es que se calcularon y calculan ingresos corrientes en una forma por demás optimista, creyendo que ascenderían un 12.81% más para el período mencionado, al igual que en estos tiempos.

Respecto al resultado financiero, no hay antecedentes similares para su comparación con el presupuesto de 1996, pero en el crédito probable para el mismo año se declaró

un déficit financiero de **\$ 5.989,7 millones**, es decir que los ingresos percibidos fueron menores a los gastos pagados, por consiguiente esa diferencia tuvo que ser financiada con un mayor endeudamiento. En **1997** se previó reducir ese déficit financiero a menos de la mitad es decir **\$ 1.964,37 millones**, situación que no llegó a concretarse nuevamente.

En tanto la deuda pública que se preveía para **1997**, con una amortización del capital adeudado de **\$ 12.972** e intereses por **\$ 5.602** millones, ascendió a un total de **\$ 17.972** millones, incluyendo **\$ 225** millones de intereses de deuda interna, teniendo que ser financiado todo con nuevo endeudamiento, sin poder llegar a cubrir ningún peso con recursos genuinos. Sin entrar a considerar que el monto total fue superior por diversas cuestiones, tanto por aumento de tasas internacionales, como por la necesidad de buscar liquidez en el mercado a cualquier costo. Sería interesante saber cual fue el Costo de Oportunidad en ese período.

Los tributos de 1996 incluyendo la parte coparticipable, ascendían aproximadamente a **\$ 42.241** millones por todo concepto, si a este monto le restamos la parte coparticipable se llegaría a una suma equivalente a **\$ 10.434 millones**, dando una recaudación pura de **\$ 31.807 millones**, y **\$ 2.650 millones** en ingresos de capital.

Si efectuáramos un juego comparativo de gastos entre dos períodos presupuestarios, por ejemplo año 1995/1996, nos daremos cuenta de la diferencia significativa en algunos rubros, los cuales nunca fueron informados al Poder legislativo en función de su operatividad y el costo de oportunidad de los mismos, como veremos a continuación:

SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: 1995/1996

| | | |
|-------------------------|----------------|--------------|
| Pasajes y Viáticos | \$ 9.206.000.- | \$ 2.850.090 |
| Publicidad y Propaganda | \$ 1.580.000.- | \$ 356.895 |
| Servicios Ceremonial | \$ 974.990.- | \$ 494.086 |
| Gastos Reservados | \$ 452.000.- | \$ 210.948 |
| Servicio Vigilancia | \$ 755.000.- | \$ 425.006 |
| Gastos Protocolares | \$ 1.000.000.- | \$ 466.470 |

-

PROGRAMA 18

| | | |
|---|-----------------|---------------|
| Protección a ancianos con alta vulnerabilidad social: total | \$ 57.270.409.- | \$ 32.000.000 |
| Transf..s a Gobiernos Prov. | \$ 13.774.000.- | \$ 8.014.800 |
| Transf..s a Gobiernos Prov. | \$ 13.774.000.- | \$ |

| | |
|---|----------------------------------|
| Protección a ancianos con alta vulnerabilidad social: total | \$ 57.270.409.- \$ 32.000.000 |
| | 8.014.800 |
| Transf..a Gobiernos Municip. | \$ 6.144.530.- \$ 8.740.200 |

Un caso muy particular tuvo la Dirección Nacional de Coordinación y Gestión para la 3ª edad, que tenía una asignación anual para una sola persona, en la actividad 1 Coordinación y supervisión (año 1996) de \$ 57.013.- los cuales se destinaban íntegramente a Pasajes y Viáticos (folio 467 Decreto/96).

| MINISTERIO DE ECONOMÍA 1995 1996 | |
|--|---------------------------------|
| Dirección Superior Ejecutiva | \$132.908.974.- \$ 62.134.406.- |
| Publicidad y Propaganda | \$ 40.000.000.- \$ 0.- |
| Actividades comunes a los programas de Obras Publicas Gastos en Personal | \$ 9.618.929.- \$ 1.208.644.- |
| Serv. Técnicos y Profesionales | \$ 9.504.000.- \$ 41.464.- |
| Pasajes y Viáticos | \$ 425.000.- \$ 325.699.- |
| Asignación de créditos de la categoría 7 para 1996 para financiar gastos corrientes | |
| Transf. a Gobiernos Provinciales | \$ 600.000.- |
| Transf. a Gobiernos Municipales | \$ 400.000.- |
| para financiar gastos de capital | |
| Transf. a Gobiernos Provinciales | \$ 1.600.000.- |
| Transf. a Gobiernos Municipales | \$ 288.000.- |
| Subsecretaria de Comercio Exterior | |
| Serv. Técnicos y Profesionales | \$ 8.504.000.- \$ 1.985.089.- |
| Fomento de Inversiones | |
| Personal | \$ 814.574.- \$ 244.346.- |
| Serv. Técnicos y Profesionales | \$ 1.000.000.- \$ 0.- |
| Pasajes y Viáticos | \$ 130.000.- \$ 142.533.- |

En base a toda la tarea realizada y expuesta previamente, se puede dejar en claro la necesidad de un control operativo y de la gestión en función de los gastos del Estado Nacional y de sus funcionarios. Sólo basta tomar un presupuesto distributivo de un año, y compararlo con el año siguiente o el anterior, para ver como varían abruptamente los montos de cada partida. Tomando sólo un caso de las 8000 fojas de información, nos daremos cuenta de lo mencionado, por ejemplo, como puede ser que en el Ministerio de Economía en el rubro de Dirección Superior en 1995 se distribuyó y gasto **132 millones** de pesos y para el año 1996 solamente **62 millones**. En el mismo organismo, para el período 1995 se gastaron en el rubro Publicidad y Propaganda nada más que **40 millones** y para 1996 **ni un solo peso**.

Todo lo que hemos aprendido en la universidad, sobre evaluación de gestión y costos principalmente el de "oportunidad", parecen haber desaparecido para las cuentas públicas argentinas, mostrando la más patética realidad de falta de objetividad en las políticas públicas y en la operatividad del gasto, sino no se justifica como puede haber tal diferencia en asignación de partidas de un año al otro, agregando además que en los mensajes no se ve disminuido el normal funcionamiento de dicha área. Un verdadero control operativo tuvo que haber analizado la decisión del funcionario responsable y cuales fueron los resultados y si realmente la erogación era la necesaria y con una prioridad superior a otros rubros, por supuesto nunca sucedió.

Esto evitaría actos ilícitos y corruptos, caiga quien caiga. Así debería ser en un sistema representativo y, republicano como quisieron nuestros próceres.

Podemos decir que en la concepción tradicional, el presupuesto está limitado a los gastos e ingresos del Estado, y debería estar equilibrado. Asimismo tendrían que aplicarse conjuntamente los principios de unidad, universalidad, destino, homogeneidad, uniformidad y claridad, los cuales hoy no están expuestos, peor aún ni son considerados. Estos son los cimientos básicos para poder analizar y elaborar un presupuesto, ya que sin éstas reglas, comparar y analizar un ejercicio con otro es prácticamente imposible.

En Francia, el 31 de Mayo de 1862 en un debate sobre las finanzas públicas, se definió al presupuesto del Estado como "el acto por el que son previstos y autorizados los ingresos y los gastos del Estado y de las otras entidades que las leyes sujetan a las mismas reglas".

Como podemos observar en la historia de la humanidad el equilibrio de las cuentas públicas siempre estuvo presente en la mente de los gobernantes y técnicos. La lucha para lograr el saneamiento de las finanzas, es constante y sin tregua.

La falta de imaginación de nuestros gobernantes a lo largo de nuestra historia nos confirma que siempre las recetas utilizadas fueron las mismas y por ende los resultados también. Se recurrió al endeudamiento público, incrementando los gastos financieros e incidiendo indirectamente en los ejercicios futuros. Otra forma fue la emisión sin respaldo provocando así la inflación. Por ahora el estado posee reservas monetarias suficientes, que son la garantía de la convertibilidad, hasta que alguna mente poco creativa puede pensar en tomar mano de esos fondos para financiar el gasto, poniendo en peligro la convertibilidad y estabilidad de nuestra moneda (sería

para analizar porque se insiste tanto en el cambio de la ley de convertibilidad con un 50% de u\$s y 50% de euro, como ya fue aprobado por ambas cámaras), será para poder utilizar parte de esas reservas, todo es factible en nuestro país.

La única manera sana de combatir el déficit, es equilibrando las cuentas públicas con ingresos genuinos, para ello los rubros principales del gasto deben ser minuciosamente revisados y con un continuo seguimiento, para disminuirlos a su máxima expresión, maximizando su utilización. **Entonces nos volvemos a preguntar que entendemos por Transparencia y Claridad en las cuentas públicas.**

Observamos como en materia del gasto público evolucionaron los principales rubros desde 1992 hasta el año 2001, conforme el **cuadro I** que se adjunta al final del trabajo, vemos como pasamos **de un total de gastos de \$ 30.623 millones en 1992 a \$ 51.232 millones en el 2001. Los servicios de la deuda pasaron de un total de \$ 3.014 millones a \$ 11.143.- millones y en el rubro de Transferencias a instituciones culturales sin fines de lucro de \$0 (cero pesos) a \$ 2.773 millones en el 2000 y en el 2001 a \$ 399, cambiando el monto a la partida empresas privadas a \$ 1.910,70 millones (sería bueno saber el porque y cual es el motivo de las mismas)**. No solamente su evolución es abrumadora, sino que la transparencia en la exposición brilla por su total ausencia.

Presupuestos 1998 (Ley 24.938), 1999 (Ley 25.064) y 2000 (Ley 25.237). El gran desafío el endeudamiento y el déficit público.

Haciendo un breve paneo por el año 1998, podemos ver en el tema de los recursos totales, estos estaban compuestos en un 97,05% por ingresos corrientes, los que crecieron en un 6,76% respecto del año 1997 (no de lo presupuestado para el período 1997, sino de lo realmente sucedido, si se toma presupuesto contra presupuesto nunca se cumplieron las metas de aumento en los ingresos), el resto de los recursos (2,95%) corresponden a los de capital, cuyo monto global se ve incrementado con respecto al año 1997. Este aumento se explica en su mayor parte por la venta de acciones del Banco Hipotecario por un monto mayor a los \$ 1.000 millones.

RECURSOS PRESUPUESTO 98

TOTALES

| CONCEPTO | PRESUP. 97 | PRESUP. 98 | Var. (%) |
|-----------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Corrientes | 41.103,6 | 43.883,8 | 6,76 |
| De Capital | 702,6 | 1.329,5 | 86,83 |
| TOTAL | 41.806,2 | 45.213,3 | 8,10 |

PRESUPUESTO 97

| CONCEPTO | PRESUP. 96 | PRESUP. 97 | Var. (%) |
|-----------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Corrientes | 35.333,4 | 39.858,4 | 12.80 |
| De Capital | 1.585.0 | 1.182.5 | -25.4 |
| TOTAL | 36.918.4 | 41.040.9 | 11.20 |

En los cuadros precedentes observamos al comparar los años 97/98, que el presupuesto de 1997 (dentro del presupuesto presentado para 1998) corresponde al crédito vigente a esa fecha, y no lo que realmente se fijó para 1997. Si uno toma el presupuesto de 1997, el rubro **Recursos** ascendía a **\$ 41.041 millones**, al cual habría que restarle como mínimo **\$ 1.000 millones** por la venta del BHN. También observamos que hubo un incremento total de casi **\$ 800 millones**, pero cuando uno comienza a profundizar dicha cifra, se encuentra que ingresaron aproximadamente por **\$ 250 millones** producto de la reforma tributaria de ganancias, **\$ 230 millones** por impuestos internos por la suba de sus alícuotas y principalmente **\$ 450 millones** por recursos no tributarios (transferencias que hace el Tesoro Nacional, entre otros al Banco Nación, B.C.R.A., Banco Hipotecario y otros organismos), también ingresaron por la absorción de ex - cajas provinciales de jubilación **\$ 766 millones**. Si sumamos dichas cifras llegamos a un total de casi **\$ 1.700 millones**, aspectos no contemplados en la confección del presupuesto de 1997.

Respecto a los **gastos totales previstos** en el Proyecto de 1998 ascendían a **\$ 48.675.5 millones**, registrándose un incremento del 5,1% respecto del año anterior (siempre según el crédito vigente). De las erogaciones totales, se destacan las correspondientes a la Administración Central con el 48,2% y las Instituciones de Seguridad Social al alcanzar el 45,1%; el 6,7% restante corresponde al gasto proyectado de los Organismos Descentralizados.

| PRESUPUESTO 1998 GASTOS TOTALES En millones de pesos | | | | |
|---|---------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| CONCEPTO | PRESUPUESTO 1997 * | % | PRESUPUESTO 1998 | % |
| Corrientes | 42.183,2 | 91,1 | 44.320,4 | 91,1 |
| De Capital | 4.138,6 | 8,9 | 4.355,1 | 8,9 |
| TOTAL: | 46.321,8 | 100,00 | 48.675,5 | 100,00 |
| * Crédito Probable | | | | |
| PRESUPUESTO 1997 GASTOS TOTALES En millones de pesos | | | | |
| CONCEPTO | PRESUPUESTO 1996* | % | PRESUPUESTO 1997 | % |
| Corrientes | 39.009.8 | 90.9 | 38.954.1 | 90.6 |
| De Capital | 3.898.3 | 9.1 | 4.051,5 | 9.4 |
| TOTAL: | 42908.1 | 100,00 | 43.005.6 | 100,00 |
| * Crédito Probable | | | | |

Es para tener en cuenta que la diferencia de aproximadamente **\$ 2.126 millones** de más en el gasto, un 71,50% **\$ 1530 millones** correspondieron a **intereses de la deuda**.

Cuando el 15 de Septiembre de 1999, entró en estado parlamentario el Presupuesto Nacional para el ejercicio 2000, me surgía la siguiente duda, ante un próximo cambio de gobierno, y por ende de políticas presupuestarias en teoría distintas, si era necesario mantener la formalidad de presentar el presupuesto en término o, si se

esperaba a ver el resultado eleccionario y que cambios políticos - económicos produciría el nuevo gobierno.

Otro de los interrogantes y que pocos analizaron, fue la comparación de lo presupuestado con lo real en el período que se estaba concluyendo.

Se observará a continuación que las variaciones entre lo presupuestado y la realidad eran considerables. Por ende el cálculo para el ejercicio 2000 aún estaba, todo dependía si el mismo se hacía con una base conservadora u optimista. El cálculo del **crecimiento del PBI rondaba en un 4.8%, bajándolo luego a 3.5%**, mientras que a mí criterio, siendo lo más optimista se llegaría a un **2.5%**. Por ejemplo, veamos lo presupuestado para 1999 y la realidad mostró que no llegó nunca a plasmarse ese crecimiento, por ende todos los cálculos proyectados estaban fuera del contexto de la realidad.

Podemos observar a continuación un pequeño cuadro comparativo entre lo presupuestado y lo realmente ocurrido en el año 1999, último dato real difundido de fuente fidedigna para nuestro país, ya que las cifras finales del ejercicio 2000 todavía no fueron expuestas oficialmente.

RECURSOS TOTALES En millones de pesos según presupuesto 2000

PRESUPUESTADO REAL diferencia

Déficit presupuestado en millones \$ 3.597.- \$ 7.800(*)

| CONCEPTO | 1999 | 1999 | COEF |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Tasa de crecimiento real del P.B.I. (en %) | 4,8 | -3.0 | -0.625 |
| Tasa de crecimiento de precios implícitos (en %) | 1,7 | -2.0 | -0.118 |
| P.B.I. a precios corrientes (en millones de \$) | 360.974 | 283.263 | -0.784 |
| Crecimiento real del consumo (en %) | 4,1 | -3.8 | -0.927 |
| Crecimiento real de inversión (en %) | 9,1 | -7.7 | -0.846 |
| Exportaciones de bs. y servicios reales (en millones de \$) | 34.154 | 28.325 | -0.829 |
| Importaciones de bs y servicios reales (en millones de \$) | 42.681 | 31.965 | -0.749 |
| Tipo de cambio (pesos por dólar estadounidense) | 1 | 1 | |

\$11.500()**

(*) estimativo media normal calculado por el autor para ese momento (**) estimativa según el actual gobierno de la ALIANZA recién asumido el gobierno

Ahora bien, respecto a los recursos corrientes para el ejercicio 2000 estos alcanzarían a un total de **\$ 42.864.70 millones**, de los cuales **\$ 872.60 millones** son recursos de capital, es decir venta de acciones y bienes en poder del Estado Nacional, siendo sólo corrientes **\$ 41.992.20 millones**.

Si comparamos el mismo cuadro respecto de 1999 entre los presupuestado con lo ejecutado nos encontramos lo siguiente:

| CONCEPTO | Presupuesto 1999 | Ejecutado 1999 (*) | Variación (%) | Presupuesto 2000 |
|------------|------------------|--------------------|---------------|------------------|
| Corrientes | 44.716,0 | 41.488.10 | -7.21 | 41992.20 |
| De Capital | 986,6 | 222.90 | -77.40 | 872.60 |
| TOTAL | 45.702,6 | 41.771.00 | -8.60 | 42.864.70 |

(*) hay que sumar \$ 2.852.7 millones por venta YPF

Como se puede observar se volvió a tener el mismo efecto de siempre, peor aún cuando en el Boletín Fiscal del 4° trimestre, el total de recursos ascendieron a **\$ 39.658 millones**, produciendo una diferencia real cercana a los **\$ 2.000 millones** y de **\$ 6.050 millones respecto** de lo presupuestado para 1999. La realidad con la que se encontró el actual gobierno, era seria, un fuerte déficit fiscal, acompañado con una economía en recesión y un alto desempleo. Las medidas que se tomaron en su principio eran las correctas respecto a la salida de una crisis en el corto plazo, reducción del gasto, y aumento de la recaudación, para tratar de equilibrar las cuentas en el primer momento. Pero respecto a éste último punto, sólo se apuntó a una reforma tributaria fiscalista tomando como única variable el aumento impositivo. Siempre los funcionarios de turno creen que con un aumento en las bases y tasas tributarias, automáticamente se incrementa la recaudación, olvidándose de la curva de Laffer. No hubo una planificación de políticas de crecimiento económico sostenida para el futuro, en el fondo quedó pendiente una política nacional a seguir en materia económica, sosteniendo el esfuerzo sólo en cerrar las cuentas y nada más.

La única verdad es que el hombre no aprende de los errores cometidos en el pasado, y tendría que pensar si no es hora de efectuar un debate profundo sobre que sistema tributario queremos para nuestro país, haciéndolo más equitativo, con igualdad de sacrificio, menos complejo para el contribuyente y de bajo costo administrativo para su recaudación, que no sea recesivo tanto en materia de consumo como inversión y producción.

Los lineamientos del presupuesto 2000, y con la entrada en vigencia el 31/12/1999 del nuevo paquete impositivo, el Estado pretendía recaudar la suma de **\$ 1.926 millones**, que sumados a la reducción del gasto en el orden de **\$ 1.400 millones**, se llegaría a reducir el déficit en el orden de **\$ 3.326 millones** (tomando la base de déficit del gobierno), igualmente no se cumpliría con la meta fijada por la Ley de Solvencia Fiscal, sancionada hace menos de un año, que imponía un déficit para el ejercicio 2000 de no más de **\$ 4.500 millones** aproximadamente.

Se comienza violando la misma ley, que según muchos de los técnicos nacionales e internacionales iba a solucionar el problema de nuestras finanzas, esto demuestra que no hay soluciones mágicas solamente sancionando leyes.

Desde hace más de seis años vengo sosteniendo que además del déficit presupuestarios surgía un nuevo fantasma, **EL CONSTANTE AUMENTO DE LA DEUDA PUBLICA, y principalmente LOS SERVICIOS ECONÓMICOS, es decir los intereses anuales devengados de la misma.**

En la estructura normativa del Presupuesto Nacional, el artículo 4to refleja las necesidades de financiamiento del estado y la aplicación de las fuentes del mismo. El cuadro III expuesto al final del trabajo, nos muestra la evolución total del gasto público, su relación con el endeudamiento necesario, las fuentes y las aplicaciones previstas y el déficit presupuestario durante el período 1992/2001. Ahora bien, si observamos esto detenidamente, podemos ver con gran preocupación, no sólo el incremento del gasto público, sino el crecimiento constante del endeudamiento por parte del Estado Nacional.

Ello lo demuestran las cifras plasmadas en las respectivas leyes de presupuesto, partiendo de un endeudamiento para 1992 de **\$ 1.246 millones** de pesos, hasta llegar a la suma de **\$ 28.247 millones** para 2001, el aumento es notorio y progresivo al igual que la relación entre el gasto total y las fuentes de financiamiento que necesita nuestro estado.

La relación endeudamiento/gasto era de 4.07% para 1992, hasta llegar a un 46.19% en 1999, 51.80% para el 2000 y 55.14% para el 2001. Hay que tener en cuenta que estos datos son conforme a los presupuestos de cada año, y no a lo ejecutado realmente, situación que si uno se pone a analizar, se comprobará que en los distintos períodos el endeudamiento fue seguramente superior. Recién en 1997 el gobierno comienza en el presupuesto a exteriorizar el déficit fiscal, cuando realmente este se comienza a producirse a partir de 1993.

Ese déficit fiscal, se cubrió con endeudamiento público, situación que empeora año tras año, al no cumplirse las estimaciones de los recursos tributarios para cada ejercicio, y el constante aumento de los servicios de la deuda, se entró en un free-back que se realimenta en forma progresiva. La situación financiera del estado empeora si uno comprueba que el Plan Brady establecía cancelar deuda con recursos genuinos, situación que no se cumplió, ya que la deuda y parte de los intereses de cada ejercicio fueron cubiertos con un nuevo endeudamiento público.

Cada año que pasa los intereses de la deuda aumentan aproximadamente en \$ 1.300 millones, monto que a su vez se va incrementando al no cancelar el capital. En 1992 los mismos ascendían a \$ 3.014 millones, en 1993 \$ 3.472 millones, en 1994 \$ 3.117 millones, en 1995 \$ 3.882 millones, en 1996, \$ 4.211 millones, en 1997 \$ 5.826 millones, en 1998 \$ 6.737 millones, en 1999 \$ 7.643 millones, para el año 2000 \$ 8.908 millones y \$ 10.883 presupuestado para el 2001.(ver CUADRO II). Seguramente a fines del 2001 nos veremos en la misma problemática de no poder cumplir con las metas presupuestadas. **ESPERANDO QUE LA RECETA A UTILIZAR PARA SOLUCIONARLO NO SEA NUEVAMENTE AUMENTAR LOS TRIBUTOS Y AUMENTAR EL ENDEUDAMIENTO, A CUALQUIER TASA.**

Es necesario que el poder político comprenda que el continuo endeudamiento para financiar los gastos mínimos del estado y refinanciar los compromisos vigentes, tarde o temprano socavarán el esfuerzo que hizo el ciudadano para lograr y mantener la estabilidad monetaria en nuestro país.

El Presupuesto 2001 (Ley 25401), una utopía técnica, violación de las normas vigentes, y el camino al ocaso de la República

Podemos observar que el presupuesto 2001, es el más atípico que se haya presentado en la última década. Se aprobaron en el Congreso de la Nación el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la Nación. Aunque la constitución reformada lo acepte en determinados casos, no hay duda que atenta contra un sistema republicano como aseguraba Montesquieu en el Espíritu de las Leyes.

Igualmente no nos debería sorprender, ya que siempre se ha tratado de lograr dicha delegación (a veces sutilmente, y a veces en forma tan infantil que se confunden con la impunidad) ya sea entre líneas como explícitamente, en la normativa presupuestaria, falta nada más leer cada uno de los proyectos mencionados para poderlo corroborar.

Durante la presidencia del Dr. Menen, y ahora en la del Dr. De la Rúa, con principios políticos distintos, podemos analizar que aunque hayan cambiado los gobiernos, no cambiaron las intenciones del poder de turno respecto a delegar facultades al Poder Ejecutivo.

Vergonzoso es leer los discursos de algunos legisladores de aquel momento, que hoy por las circunstancias de la vida están sentados en el mismo lugar pero en carácter de oficialistas y otros de opositores, compararlos, y ver como han hecho una metamorfosis que ni el mismo Kafka se hubiese imaginado. Peor aún para el ciudadano común, que debe escuchar a los críticos de ayer, transformados en los defensores dogmáticos de estas delegaciones, y a los defensores del ayer en los principales parapetes de los estandartes de las bases constitucionales y republicanas contra cualquier forma de delegación.

Aunque todos afirmen que los tiempos son distintos, jamás podrán cambiar el espíritu real de los principios republicanos, democráticos y federales en toda su concepción de la Constitución de 1853.

Entrando al punto principal del análisis del presupuesto 2001, publicado el 04 de Enero del corriente, volvemos a ver que no refleja una proyección de la realidad económica y financiera de nuestro país, basta observar como el Dr. Machinea quien ocupaba el cargo de Ministro de Economía en ese momento, cambiaba las bases presupuestarias desde el mismo momento que ingresó el 15 de Septiembre de 2000, hasta su sanción total, un caso típico fue el **cálculo de crecimiento** del PBI, pasamos de un 3.5% hasta bajarlo a un cálculo estimativo 1.50% y hoy según varios analistas se estima un decrecimiento del aproximadamente 0,5%, así se continuó con la tradición de los presupuestos anteriores.

Pero en este caso se ve agravado por violaciones y avasallamientos explícitos de todos los principios jurídicos y técnicos para la confección presupuestaria, y esto ataca

radicalmente a la transparencia y a la ética pública, porque altera la constitucionalidad y el régimen jurídico de nuestro país, influyendo directamente en la información que debe recibir la ciudadanía.

Ya enunciamos la Ley 24156, respecto a su normativa presupuestaria y controles, pero a su vez también fija como debe ser la estructura general del presupuesto, **en su artículo 20**, enuncia taxativamente **'las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas QUE SE RELACIONEN DIRECTA Y EXCLUSIVAMENTE CON LA APROBACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACION DEL PRESUPUESTO DEL QUE FORMAN PARTE. EN CONSECUENCIA NO PODRAN CONTENER NORMAS DE CARÁCTER PERMANENTE, NO PODRAN REFORMAR O DEROGAR LEYES VIGENTES, NI CREAR, MODIFICAR O SUPRIMIR TRIBUTOS U OTROS INGRESOS.'**

La última parte el **artículo 21** sobre que se considera ingreso para el cálculo presupuestario dice..."**los que se estimen existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta.**"..., es decir con los tributos vigentes en ese momento y no sobre la base de futuras reformas sobre creación o modificación de tributos, sin saber si el Congreso de la Nación los sancionará o no (aunque en la mayoría de los casos el Poder Ejecutivo de por sentada su sanción).

Y por último para no abrumarlos, **el artículo 37**, aclara por si algún funcionario no lo entiende que....." **QUEDARAN RESERVADAS AL CONGRESO NACIONAL LAS DECISIONES QUE AFECTEN AL MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO Y EL INCREMENTAR LOS GASTOS CORRIENTES EN DETRIMENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL O DE LAS APLICACIONES FINANCIERAS, Y LOS QUE IMPLIQUEN CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FINALIDADES.**"

Ahora bien que nos dice la Ley 25401 de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2001 (la cual adjunto al final del trabajo en su texto completo para su mayor análisis):

El Capítulo III de la Distribución, Ampliación, Modificación y Plantas de personal, los artículos 16, 17, 19 FACULTAN AL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS A DISTRIBUIR LOS CREDITOS, INTRODUCIR AMPLIACIONES, ESTABLECER DISTRIBUCIONES, Y DISPONER REESTRUCTURACIONES PRESUPUESTARIAS - **aquí viene algo lamentablemente y bien argentino - se deja expresa constancia que lo mencionado es SIN SUJECCIÓN AL ARTICULO 37 DE LA LEY 24156.** Lo mismo sucede con el artículo 24 del presupuesto, al cual se lo excluye del cumplimiento de los artículos 37 y 56 de la Ley 24.156. Es decir que por la ley del presupuesto 2001, violamos la mismísima norma que da las bases de como debe hacerse el mismo, realmente lamentable.

El artículo 32 de la ley presupuesto 2001, lo faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a realizar modificaciones presupuestarias, en el Capítulo V de las normas sobre recursos, los funcionarios de turno volvieron a olvidar la Ley 24.156 lo prohíbe taxativamente, pero en el presupuesto los artículos 41,43, y 44 modifican y crean **nuevos tributos.**

Por último, continuando con las "vejaciones legales", podemos decir que en el artículo 116 de presupuesto, modifica e incorpora artículos de presupuestos anteriores, a la ley permanente de presupuesto, creando una situación de vacío legal.

Como podemos definir entonces los conceptos de seguridad jurídica y transparencia en las cuentas públicas.

Más absurdo es ver como en el punto 2.1.3.3 del mensaje para el 2001 tiene un punto denominado TRANSPARENCIA Y POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN, donde se expone textualmente **"La estrategia se apoya en la idea de privilegiar la prevención, tratar la corrupción como una cuestión sistemática - sin perjuicio de las responsabilidades individuales - y actuar sobre la calidad normativa, el acceso a la información y la participación de los ciudadanos."** Prefiero por respeto a los lectores no enunciar cuales son los resultados esperados, porque realmente se da en este caso el dicho de **"haz lo que yo digo pero no lo que yo hago"**

Vayamos más allá en el tema de la transparencia, y basándome en un proverbio oriental que dice que **"la mejor manera de esconder una mentira, es entre dos verdades"**, podemos afirmar que esto es lo que sucede actualmente, pero para que no quede sólo en palabrería vamos a dar sólo algunos ejemplos.

Nuestro país tiene en el tema presupuestario, para su claridad y transparencia un "pequeño" manual sobre las cuentas públicas, el cual se denomina MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PUBLICO NACIONAL (creado por el Decreto 866/92).

Veremos algunas de las definiciones de este manual que nos deberían transmitir prácticas que hacen a la transparencia, claridad sobre la exposición de gastos, recursos y financiamiento del sector público. Como nuestro idioma es el castellano traté de comparar estas definiciones con las del diccionario de la Real Academia Española.

Partiremos por lo principal a los efectos de nuestro trabajo, que es una definición, el diccionario expresa como **Definición:** Fijar y enunciar con claridad y exactitud la significación de una palabra., y define la **Transparencia** :Como la Actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.

En función de lo mencionado comenzaremos la comparación según el manual de clasificación presupuestaria y el diccionario.

Según el diccionario definiremos además de las ya enunciadas precedentemente, entre ellas:

Gasto Público: como el realizado por la Administración para satisfacer las necesidades colectivas.-

Figurativo: Que es o sirve de representación o figura de otra cosa que representa figuras de realidades concretas, en oposición al abstracto.

Contribuciones: A la cantidad con que contribuye a algún fin.

Erogación: acción de pagar.

Transferencia: Pasar a alguien o algo de un lugar a otro, ceder derecho

Ahora enunciaremos algunas definiciones de las cuentas que figuran en el nomenclador:

Capítulo V descripción de las cuentas de Gastos

Transferencias: Gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Corresponden exclusivamente a transferencias de fondos y no a transferencias en especies.

Si la comparamos con el diccionario podemos observar que la definición es poco por no decir del todo clara, ahora dentro de las transferencias tenemos dos de las más importantes que detallamos a continuación

Transferencias a otras instituciones culturales y sociales sin fines de lucro: Subsidios destinadas al auxilio y estímulo de acciones de índole cultural y social realizadas por instituciones de carácter privado sin fines de lucro.

Transferencias a empresas privadas: Gastos destinados a financiar gastos corrientes de empresas del sector privado.

Aquí pasamos a otra definición bastante atípica pero muy común en las cuentas públicas argentinas los famosos

Gastos Figurativos: Contribuciones de la Administración Central, de Organismos Descentralizados y de Entidades de Seguridad Social destinados a integrar el financiamiento de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Nacional. No incluye las contribuciones a organismos, empresas o entidades cuyos presupuestos no son parte integrante del Presupuesto General de la Administración Nacional.

Además en el **Capítulo VII descripción de las principales cuentas**

Trasferencias: Son las erogaciones destinadas a financiar a agentes económicos, y no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. Los respectivos importes no son reintegrables por los beneficiarios.

Gastos figurativos: Son los gastos que realiza una institución que consolida en el presupuesto de la Administración nacional para financiar gastos corrientes de otra institución que también consolida en dicho presupuesto.

Si uno analiza estas definiciones, no sabe si está leyendo un trabalenguas o una falacia, porque no solamente no condice con la definición castellana de la palabra propia, sino peor aún cuando uno ve en los presupuestos, que esta cuenta que parece indiscifrable tiene un significado monetario abrumador, por ejemplo:

1. La Jurisdicción 20 Presidencia de la Nación en la Secretaría General de la Presidencia que posee un total **de \$ 413.371.189 el programa 99 Gastos Figurativos ascienden a \$ 267.839.653**

2. La Jurisdicción 50 Ministerio de Economía tiene asignado un presupuesto de **\$ 1.155.606.741, donde el programa 99 de Gastos Figurativos representan \$ 417.552.317**

3. La Jurisdicción 70 Ministerio de Educación posee **\$ 2.993.576.991 y los Gastos Figurativos ascienden a \$ 674.790.000**

4. La entidad 801 Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales de un total de **\$ 47.698.997, tiene en el programa 99 Gastos Figurativos \$ 17.662.000** (estos en teoría serían contribuciones al Tesoro Nacional)

5. La entidad 914 Superintendencia de Servicios de Salud, de un total **de \$ 155.399.342 casi el total son gastos figurativos, ya que tiene asignado \$ 138.381.000**

Se dice en la jerga popular que para muestra basta un botón, peor aún cuando el total de los Gastos Figurativos ascienden a un total de **\$ 7.299.357.541, casi el 15% del gasto total de la Administración Nacional.**

Ahora bien, en el año 2000 el total presupuestado en **Transferencias a Institutos Privados sin fines de lucro ascendió a \$ 2.773 millones y a empresas privadas \$ 126 millones.**

Siempre tuve la duda como se distribuía este dinero de los contribuyentes, y tuve la oportunidad de hacerlo a través de preguntas que el Jefe de Gabinete de Ministros, que es el responsable de responder en las respectivas Cámaras de Congreso de la Nación, conforme lo enuncia nuestra Constitución Nacional. Buena la respuesta con fecha 29/06/2000 fue la siguiente, (la misma está publicada en el Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación - Cámara de Diputados), exponiendo los principales rubros para no abrumar en demasía:

A INSTITUTOS PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO: en millones

Instituto Nac. De Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados \$ 2.403.40

Ministerio de Educación \$ 31,80

CONICET \$ 15,30

Aporte a Obras Sociales \$ 113,30

Senado de la Nación transferencias a Instituciones Culturales \$ 4,90

RESTO DE TRANSFERENCIAS A INSTITUTOS PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO (MENORES A \$ 1.000.000) \$ 34,80

A esta altura del trabajo no dudo de la distribución pero creo que ni el PAMI, ni el Ministerio de Educación, ni el Conicet (Ciencia y Tecnología), y otros sean INSTITUTOS PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO, si estamos hablando de transparencia y claridad, la verdad sea dicha, no la hay. Más si tenemos casi \$ 35 millones que no se aclara a quien fue remitido porque son incorporadas todas en una sola cuenta sin explicación detallada y pormenorizada como se solicitó en la pregunta. Es de merecer que algunas

de las transferencias que no fueron expuestas si son a institutos sin fines de lucro pero no representan ni el 5% del total un caso es la FUNDACIÓN FAVALORO POR \$ 7,9 millones, importe que al fallecimiento del Dr. Favaloro no fue remitido a dicha la institución.

Respecto a los **\$ 126 millones a EMPRESAS PRIVADAS, entre otros tenemos General Motors de Argentina por \$ 10 millones, YCF S.A. \$ 13.70 millones, Pequeña y Mediana Empresa \$ 12 millones, Productores de Cine \$ 13.70 millones y resto de empresas privadas (no sabemos cuales) \$ 4.4 millones, entre otros.**

Siguiendo la misma temática y como no quedé conforme con la contestación de la pregunta realizada, tuve nuevamente la posibilidad de hacerla el 23/11/2000, al nuevo Jefe de Gabinete de Ministros en el cargo, con el ingreso y debate del presupuesto 2001.

Por supuesto efectué la misma pregunta haciendo hincapié en **el detalle pormenorizado institución por institución**, a continuación transcribo taxativamente la respuesta:

"Cabe aclarar que en la partida de transferencias corrientes para actividades científicas y académicas figuran \$37.60 millones de pesos de gasto devengado, SE SUPONE QUE ESA ES LA PARTIDA A LA QUE SE HACE REFERENCIA SOLICITANDO MAYOR DETALLE. Sobre esta base se acompaña como anexo un cuadro con los distintos responsables de dicho monto"

No sólo el anexo con los responsables no apareció (los cuales no era mi intención saber, sino quien recibió el dinero), no estaba en el informe, sino que en vez de llamarse institutos privados ahora son actividades científicas y académicas, y lo peor es que se **"supone"**. Menos mal que la fuente de la información es la fidedigna y el responsable directo, porque del suponer al saber hay un gran abismo.

Y como si esto fuera poco en el presupuesto 2001, la exposición de las transferencias al sector privado cambió en un giro de 180 grados, pasando a instituciones privadas sin fines de lucro \$ 399 millones (en el 2000, \$ 2.773 millones), y Empresas Privadas \$ 1.910,70 millones (en el 2000 \$ 126 millones), es decir volvemos a empezar.(TP 135 15/09/2000, Pág.97).

Peor aún cuando vuelvo a repetir con insistencia la misma pregunta en el informe presentado el 18 de Abril del corriente año, en donde aparece un rubro SIN DISCRIMINAR, en varias entidades, ministerios e institutos, los cuales sumados asciende a la suma de \$ o u\$s 23.845.523 y la respuesta textual de los organismos es la siguiente:

"Nota: En aquellos casos en que no se especifica el beneficiario, utilizándose la leyenda " Sin discriminar" la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO no posee mayor información que la precedentemente expuesta. Por lo tanto, en caso de SER NECESARIA LA MISMA DEBE SOLICITARSE a la entidad o Servicio Administrativo financiero que corresponda"

No hace falta aclarar que la responsable principal de saber a donde van y como se ejecutan dichas transferencias es el organismo que dice que no tiene la menor idea,

creo que el funcionario se olvidó uno de los principales principios de la Administración, el de **Responsabilidad, la cual es indelegable, sólo se asigna**. Como dije antes a "confesión de partes relevo de pruebas", creo realmente por lo poco que pude exponer en el trabajo que la transparencia y la claridad de las cuentas públicas argentinas dejan mucho que desear.

A tal punto llega la falta de transparencia o de organización en el tema presupuestario que si uno analiza diariamente el Boletín Oficial, verá con sorpresa como aparecen casi diariamente decisiones administrativas modificando las partidas presupuestarias de algún organismo, sin rendición de cuentas de ningún tipo, por ejemplo en el BO nro. 29677 del día 27/06/01, se exponen las siguientes decisiones administrativas **"sintetizadas"** (es decir no se especifica monto, forma y razón de la misma), nro. 87/01 modifica las partidas presupuestarias del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, la nro.83/01 que hace lo pertinente con el Ministerio de Educación y las nros 83/01, 77/01, 78/01, 81/01, 82/01, y 85/01 que hacen lo mismo pero en el Ministerio de Economía, todas dentro de la misma temática de **"sintéticas"**, **podemos observar que en un solo día aparecieron siete de estas decisiones**. Por supuesto que esto no hace a una sana política presupuestaria respecto a la transparencia , exposición e información del erario público.

Como decía Henry Wadsworth Longfellow **"lleva menos tiempo hacer algo bien que explicar por qué se hizo mal"**.

Por último y haciendo una expresión de sana envidia, quiero hacer una comparación con la información que recibí vía internet, del Gobierno de los Estados Unidos, **la cámara de representantes** de ese país, aprobó **el 10/05/2001 el presupuesto para el 2002**. La resolución establece que los distintos proyectos serán estudiados en los próximos meses en los diferentes comités del Congreso, porque cada área estudia su propio presupuesto terminando todos en una común respecto al tema en cuestión, no como el caso argentino, que sólo la Comisión de Presupuesto y Hacienda "escucha el discurso de los funcionarios de turno sin explicar profundamente las políticas a aplicar". Asimismo comienza la rendición de cuentas del ejercicio 2000 y lo que va del primer trimestre del año 2001. Realmente admirable desde una óptica de comunicación de las cuentas públicas.

Los argentinos debemos comenzar a copiar las cosas buenas de los demás países y no traer de los pelos proyectos que a lo mejor dieron resultado en otras partes del mundo pero que aquí jamás encuadrarían.

Conclusiones

Los gobiernos deben planificar sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado en la economía, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia, una total claridad y transparencia en las reglas de juego en el mercado. Para esa planificación debe estar destinado la confección del Presupuesto Nacional.

La estabilidad de un sistema democrático liberal y el correcto funcionamiento de la economía social de mercado, están en peligro cuando amplias capas de la población viven en la miseria y la marginalidad. Con cuentas públicas que generan un aumento

año tras año del déficit fiscal. La eficiencia de la economía y una moneda sana, será juzgada por su capacidad de garantizar la distribución de la riqueza material y del poder económico, más justa que la de cualquier otro sistema. Para una mayor previsión de la economía en nuestro país, es necesario que el Presupuesto Nacional, esté organizado como una herramienta en la decisión del gobierno y no un mero acto declamativo y formal, compuesto por un conjunto de cuadros, notas y articulado, que puedan o no cumplirse como proyecciones, como ya enunciáramos.

Por lo expuesto en este trabajo mencionaremos algunos de los muchos puntos a considerar para transparentar y buscar hacer más eficiente y eficaz el tratamiento de las cuentas públicas.

La primera consideración elemental es respetar las leyes y normas vigentes, y no violarlas porque no le sirven al gobierno, si hay que hacer cambios en las mismas hay que utilizar las herramientas que nos da la Constitución Nacional.

1.- Primeramente es necesario para una clara exposición y una mayor transparencia de las cuentas públicas, incorporar como artículos a la ley permanente de presupuesto, normas que tiendan a no dejar al libre albedrío del gobierno de turno dicha decisión principalmente respecto a las transferencias, para ello se propone el siguiente articulado:

Artículo. : El Poder Ejecutivo Nacional, homogeneizará la acciones y partidas de igual contenido económico, social y función, a los efectos de eliminar superposiciones de funciones en los distintos organismos y poder ejercer un mayor control ejecutivo del gasto y asignación de responsabilidades.

Artículo. : Todas las "Transferencias", ya sean al sector privado, al público y al externo, serán efectuadas por la Secretaría de Hacienda, en forma exclusiva y bajo su entera responsabilidad. Informando en forma trimestral al Congreso de la Nación, indicando detalle de ellas, a que instituciones u organismos fueron girados, cuál fue la causa que generó dicha decisión, seguimiento y cumplimiento de la utilización de los fondos en función de la causa de su solicitud. Este control se efectuará conforme a la sección V artículos 44 y 45 y estará a cargo de la Sindicatura General de la Nación, conforme al Título VI del Sistema de la ley 24156.

Artículo. : Una vez dictado el decreto distributivo del Presupuesto de la Nación que entra en vigencia, el Poder Ejecutivo pondrá en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación, el cual tendrá la obligación y responsabilidad de verificar su contenido respecto al presupuesto sancionado por el mismo. Asimismo el Poder Ejecutivo trimestralmente remitirá a la Cámara de Diputados, el estado detallado de su ejecución conforme las normas de confección del mencionado decreto.

Artículo. : Quedan prohibido bajo pena de nulidad absoluta la norma interna o legal que autorice la forma de cuentas bajo la asignación de "Gastos Figurativos", debiendo toda norma presupuestaria asignar montos de ejecución anual a la entidad, jurisdicción u organismo que deba rendir cuentas de los mismos.

2.- Otra medida es reagrupar y reasignar todas las partidas que identifiquen al gasto social, en una sola jurisdicción, con responsabilidad directa del organismo asignado para dicha acción, y rendición de cuentas trimestrales ante la H.C.D.N. indicando el gasto en forma pormenorizada, la operatividad del mismo, incluyendo la calidad, eficiencia y grado de cumplimiento de los servicios.

Hoy cada área del Estado tiene programas sociales, los cuales por su diversidad son difíciles de controlar, llevando en algunos casos a que se utilicen como clientelismo político en vez de una ayuda necesaria y equitativa.

3.- Eliminación de organismos con idéntica función y tareas, como siempre se trató de hacer y nunca se llevo a cabo, tal es el caso de la Secretaría General de la Presidencia, que con la reforma de la Constitución Nacional, la responsabilidad de esas funciones pasaron al Jefe de Gabinete de Ministros.

4.- Transferir los fondos de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a un fondo de recupero social del empleo, con control de las ONG. Evitando así que los mismos sean utilizados políticamente. El avance presupuestario debe ser trimestral e informado a la Cámara de Diputados de la Nación, no basta con el "monólogo" que efectúa el Jefe de Gabinete, sino que tendría que ser expuesto técnicamente por los responsables directos de cada área, indicando el grado de avance en la ejecución y las variaciones que se hayan producido. Exponiendo que medidas preventivas pretenden tomar para corregirlas.

5.- Hay dos puntos que no hacen directamente a la formulación del presupuesto, pero sí inciden indirectamente, **ambos son una decisión política** por parte del Poder Ejecutivo. El primero concerniente a la deuda externa, principalmente respecto de los intereses.

Hoy en presupuesto figura el rubro intereses de la deuda, el cual produce un déficit promedio de **\$ 7.800 millones** para el corriente año -valores actualizados conforme la evolución hasta junio/01- , si estos no se computaran pasaríamos a un superávit de **\$ 6.000 millones** aproximadamente (ver cuadro IV datos conforme presupuesto). Por eso el gobierno tendría que solicitar a los organismos internacionales la ayuda necesaria para reprogramar su pago del capital e intereses a largo plazo (30 años- no significando con esto el no reconocimiento de las obligaciones que tiene el Estado argentino), tratando de cancelar el capital cada año, para bajar así los servicios de los mismos.

De nada sirve primeramente ajuste año tras año si el aumento de los intereses de la deuda aumenta en aproximadamente **\$ 1.300 millones** por año no hay manera de poder cubrir esa erogación extra que tiene el estado. Tampoco sería totalmente efectivo el mega canje de deuda que el actual gobierno está impulsado si el mismo se hace a tasas altas que jamás podrán ser cubiertas por nuestra economía, sólo alivia el tema de repago del capital pero no de los intereses que se ven aumentados por la tasa aplicada y se devengan año tras año. Lo mencionado no es una utopía, ni una salida facilista demagógica, no nos olvidemos que el salvataje a México fue cercano a los 50.000 millones y luego 20.000 millones más y a Turquía cercano a los 20.000 millones.

6.- Otro tema es hacer en serio un gran debate sobre el sistema tributario argentino, buscando la progresividad, igualdad, equidad y sacrificio tributario para todos los

contribuyentes. Llegando a encontrar el punto de equilibrio a un sistema de sencillo y bajo costo administrativo de recaudación, para facilitar el pago por parte de los contribuyentes, y evitar así la evasión.

7.- Eliminación de las Cuentas Gastos Figurativos y Contribuciones Figurativas, siendo estos una verdadera caja negra de uso discrecional por parte de los funcionarios, se debería asignar las partidas en el presupuesto directamente al organismo correspondiente (como figura en el articulado), con rendiciones trimestrales tanto cuantitativamente como cualitativamente de las mismas.

8.- Análisis y proyección presupuestaria del ejercicio próximo a ser presentado en la H.C.D.N. y rendición de cuentas del ejercicio en curso en forma bimestral a partir del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, para ir analizando con tiempo las variaciones y proyecciones que se van efectuando durante el ejercicio en curso y de esa forma no terminar en un mero acto formal el 15 de Septiembre de cada año, sólo basta ver que la cuenta de inversión que hoy se tiene es la de 1999 con un grado de avance del 95% del total a rendir.

Estas son algunas de las tantas propuestas para mejorar la información y desarrollo del Presupuesto Nacional, tratando de que al ver plasmado en el papel el equilibrio presupuestario este sea una realidad en un futuro quizás no muy lejano. Para ello hay que tener funcionarios políticos que asuman la responsabilidad del cargo que se les otorgó y clase dirigente a la altura de las circunstancias.

Como decía Abraham Lincoln **"Dejad que el pueblo conozca los hechos y el país estará a salvo"**, porque la transparencia, la claridad y exposición de las cuentas públicas son la base para conservar la república.

Base de Datos y Consultas

INDEC (Informes 1995/1996/1997)

Informes del Ministerio de Economía 1990-2001

Constitución Nacional

Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público

Presupuestos Nacionales y sus debates en la H.C.D.N.

Trámite Parlamentario 204 13/02/1991 Presupuesto para el año 1991

Trámite Parlamentario 95 13/09/1991 Presupuesto para el año 1992

Trámite Parlamentario 97 14/09/1992 Presupuesto para el año 1993

Trámite Parlamentario 98 14/09/1993 Presupuesto para el año 1994

Trámite Parlamentario 100 20/09/1994 Presupuesto para el año 1995

Trámite Parlamentario 138 15/09/1995 Presupuesto para el año 1996

Trámite Parlamentario 140 16/09/1996 Presupuesto para el año 1997

Trámite Parlamentario 134 15/09/1997 Presupuesto para el año 1998

Trámite Parlamentario 133 14/09/1998 Presupuesto para el año 1999

Trámite Parlamentario 138 14/09/1999 Presupuesto para el año 2000

Trámite Parlamentario 135 15/09/2000 Presupuesto para el año 2001

Anexos (en formato Excel):

Cuadro I: Comparativos años 1992 a 2001 [[click](#)]

Cuadro II: Comparación de presupuestos 1992 a 2001 [[click](#)]

Cuadro III: Proyecciones macroeconómicas [[click](#)]

Cuadro IV: Presupuesto 2001 [[click](#)]

Luis Alberto Galvalisi es administrador de empresas y contador público. Ha sido expositor y evaluador en Congresos y Jornadas Nacionales e Internacionales en Políticas Tributarias y Finanzas Publicas, Ética y Corrupción de los Funcionarios Públicos, entre otros temas relacionados al Estado. Entre otros trabajos ha publicado los siguientes títulos: FRAUDE Y CORRUPCION, el mal del siglo, su problemática, como combatirlo; EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN LA ARGENTINA; GASTO PUBLICO Y PRESUPUESTO; EVOLUCION DEL PRESUPUESTO NACIONAL 1991 - 1998; El Control del Gasto como consecuencia de Déficit Público; Coparticipación de Impuestos, equidad en su distribución"; y LA ÉTICA COMO FUNDAMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS CUENTAS PUBLICAS. EL GASTO PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO NACIONAL UNA DÉCADA DE DESENCUENTROS.

Gentileza: www.probidad.org