

¿Por qué es polifuncional? Sirve para múltiples visiones interrelacionadas para responder a un variado espectro de interrogantes según diferentes visiones técnicas de cómo lograr los objetivos concretos propios de toda programación y cuales serán sus efectos. Con una *visión administrativa* amplia, interesara como lograr objetivos tomando decisiones oportunas en función de las asignaciones financieras y según los niveles de la organización Como subsistema de esta visión y desde un enfoque *gerencial* se pretenderá saber cómo lograr los objetivos con determinados recursos asegurando la eficiencia económica, eficacia, efectividad, y ejecutividad. Entender como repercute el logro de objetivos sobre variables macroeconómicas como el producto, el consumo, el ahorro y la inversión corresponderán al ámbito de una *visión económica*. Y desde una *visión productiva* se pretenderá lograr los objetivos suministrando producto finales diseñándose funciones de producción con integración de insumos, productos intermedios y tecnologías requeridas.

¿Por qué es procesal? Porque está conformado por *etapas o fases* condicionadas no sólo por razones técnicas sino también legales, incluso algunas con jerarquía constitucional, determinantes de su contenido y sus plazos de presentación. Estas *fases* secuenciales e interdependientes, y en algunos casos recursivas, como cuando se reformula el presupuesto, están constituidas por:

- *Fase 1 de formulación* mediante el uso de técnicas presupuestarias vinculadas con el cumplimiento de políticas de gobierno supeditadas a los requerimientos legales establecidos. Se elabora el presupuesto a partir de la definición de *políticas y lineamientos básicos*, y diversos *anteproyectos* previos a la *formulación final*.
- *Fase 2 de aprobación* por parte del Poder Legislativo, que como representante de la voluntad popular es responsable de discutir, analizar –e incluso modificar– el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.
- *Fase 3 de ejecución*: comprende la materialización en el transcurso del ejercicio de las previsiones de gastos y recursos definidas por parte de las distintas áreas del Poder Ejecutivo, en su carácter de poder administrador.
- *Fase 4 de control*: con el cotejo, comparación y evaluación de la ejecución realizada en relación con las previsiones aprobadas legalmente.
- *Fase 5 de reprogramación*: siguiendo el principio de flexibilidad, a veces es necesario efectuar modificaciones presupuestarias cuando el cumplimiento de las previsiones originales no sea posible.

Debe existir una adecuada interrelación entre todas sus *fases* o secuencias. El presupuesto es un *proceso* de previsión, ejecución y evaluación de resultados donde es imprescindible una información completa y detallada en cada una de las respectivas etapas.

2. PRESUPUESTACIÓN POR PROGRAMAS EN ARGENTINA

Argentina, como en buena parte de Latinoamérica, ha tenido erráticas experiencias en materia de programación presupuestaria. En 1966 se intentó en el orden nacional la aplicación de la técnica del presupuesto por programas. Algunas provincias y municipios (Córdoba –en el ámbito provincial y en su comuna capitalina– y Río Negro entre ellas) en la década del '70, y Mendoza a finales de los '80 con el comentado instrumento del “presupuesto por resultados” aplicaron con disímil suerte técnicas de programación presupuestaria. El Consejo Federal de Inversiones organizó en Santa Rosa-La Pampa en 1972 las *Primeras Jornadas de Presupuesto por Programas* con el afán de difundir su aplicación. También el CFI ha efectuado importantes aportes como la difusión del “Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas” (Tucumán, 1973) que ha servido de fundamento para numerosos trabajos y estudios posteriores. Pero bien podría afirmarse –y la experiencia histórica así lo confirma– que no es posible aplicar técnica alguna –por meritoria que esta sea– si no existe *una firme convicción política en su implementación*.

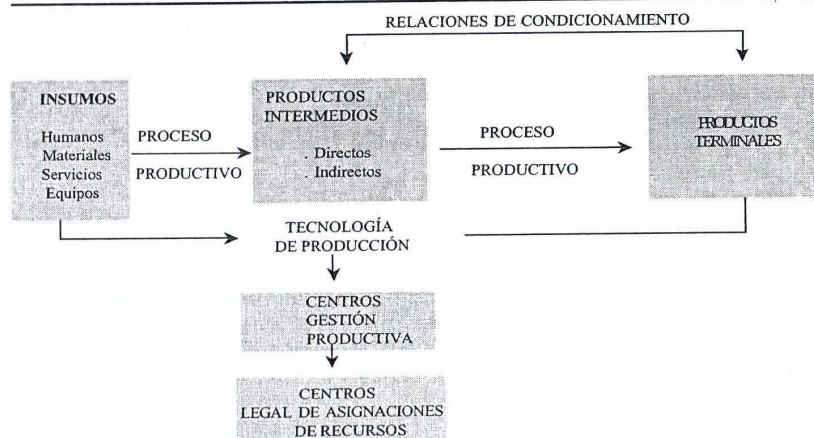
A partir de 1989, con la implementación de la Reforma del Estado se revaloriza el presupuesto, aunque sus resultados fueron relativos por la falta de adecuados controles y severas restricciones financieras que no fueron incorporadas como condicionante básicos al momento de la fijación de la política presupuestaria. Así lo que no se previó en su formulación debió en el momento de su ejecución pagarse con el alto costo de recortes hechos ante la emergencia. Se aplicó en su inicio parcialmente la técnica del presupuesto por programas en 1993, siguiendo el método de la *visión de la producción*, extendiéndose a la totalidad del sector público con el presupuesto ejercicio 1994. La estrategia elegida procuraba, bajo parámetros de objetividad y sistematicidad, asimilar la actividad del Estado como un productor de servicios mas, adoptando probadas herramientas usadas en la organización de la producción industrial. Si bien la similitud no es lineal –el Estado no es una fábrica, dadas sus características de prestador de servicios intangibles– permite internalizar en un *diagrama de relaciones productivas*, el uso de técnicas que han estado tradicional –como irracionalmente– vedadas: costeo, análisis de valor, reingeniería, e instrumentos de investigación operativa entre otros. La *visión productivista* contribuye a la mentalización de los distintos niveles de responsables públicos (directivos, gerenciales u operativos) en cumplir sus responsabilidades como si se tratara del accionar en una *línea productiva* proveyendo de una oferta de productos públicos acorde con las demandas de los usuarios finales.

3. LA VISIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

3.1. Los elementos de la función de producción

La presupuestación por programas consiste en el desarrollo íntegro de procesos

productivos mediante el uso de tecnologías de transformación que utilizando los insumos reales y recursos financieros asignados permite la provisión de bienes y servicios. Todos estos elementos están interrelacionados y vinculados entre sí cuantitativa y cualitativamente conformando las diferentes *funciones de producción del sector público*. La visión de la producción es novedosa, no en cuanto a su metodología, sino en su aplicación al sector público inducido tradicionalmente por el uso de esquemas repetitivos y rutinarios. En igual sentido la llamada “técnica base cero” resulta de una sumatoria de la aplicación del costeo y procedimientos industriales de “análisis de valor”. Con el uso de estas técnicas se establecen vínculos de causa-efecto diversos que pueden expresarse mediante macro relaciones en que “...los *recursos financieros* (dinero, crédito, etc.) son medios que permiten obtener los *insumos reales*. Su transformación – mediante *tecnologías*– en bienes y servicios contribuyen a satisfacer las *políticas públicas*...”. Retornando a la visión de la producción, se puede afirmar –siguiendo a Mathus, Makon y Arreche– que permite el desarrollo, conocimiento y evaluación de las interfases de los elementos graficados:



Cuadro 7.1. Visión de la producción

1. *Las relaciones insumo-producto*: elementos humanos, materiales, servicios y equipos que se transformaran en un producto terminal como es un bien o servicio puesto a disposición del público. Por ejemplo en un “programa de educación”:

Insumos: docentes, personal auxiliar etc. como “*insumos humanos*”; útiles de oficina, textos, alimentos etc., como “*insumos materiales*”; limpieza, vigilancia, transporte etc. como “*servicios*”; máquinas de escribir, pizarrones etc. como “*equipamiento*”.

2. La *producción* que puede ser de dos tipos:

- *Intermedia*, exigida previamente como condicionamiento para el posterior desarrollo de la producción terminal. La producción intermedia puede a su vez ser:
 - ✓ *Directa*: formación de docentes, coordinación de actividades, supervisión. Influye unidireccionalmente sobre el producto terminal.
 - ✓ *Indirecta*: servicios centrales prestados por el Ministerio de Educación a todos los programas de la jurisdicción. Influye mediatizadamente sobre el producto terminal.
- *Terminal*: para satisfacer necesidades ciudadanas y en algunos casos como insumos para otros programas. Puede ser producción final la “formación pre-escolar”, la “alfabetización de un grupo de adultos” o la “atención escolar a población infantil”.

3. *Tecnología de transformación*, la forma y manera técnica elegida por parte de las instituciones ejecutoras para el desarrollo del proceso productivo. Por ejemplo en un programa de alfabetización puede elegirse por una estrategia de enseñanza a distancia. En el sistema contable la tecnología institucional será el uso del método de la partida doble.

4. *Relaciones de condicionamiento* indica la relación técnica por la cual determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por otros. Ejemplo: para producir el producto terminal “formación pre-escolar” se requieren otras producciones intermedias, como formación de docentes.

5. *Centros*:

- *De gestión productiva*: comprende la institución o conjunto de instituciones en donde se combinan insumos y tecnologías necesarias para la producción terminal. Un centro de gestión a su vez puede ser especializado o diversificado, cuando por razones de economía de escala, es responsable de lograr varios procesos productivos diferentes. Habitualmente estos centros se denominan “unidades ejecutoras”, aunque con mayor pureza se deja reservada esta denominación para referirse a las unidades administrativas responsables de gestión a nivel de una categoría programática.
- *Legales de asignación de recursos financieros*: nexo de asignación de créditos presupuestarios necesarios para la programación. Responsables de vincular los aspectos físicos con los financieros, los “centros legales” están condicionados por el principio de juridicidad. Así según su competencia al momento de su ejecución puede ser centro de asignación desde el responsable del programa, los órganos rectores, el órgano coordinador y el propio Presidente de la Nación para las demandas financieras más significativas.

3.2. Las redes presupuestarias

Gráficamente se expresa la "visión de la producción" desde varios puntos de vista a similitud del diseño de redes utilizadas en programación en la investigación operativa.

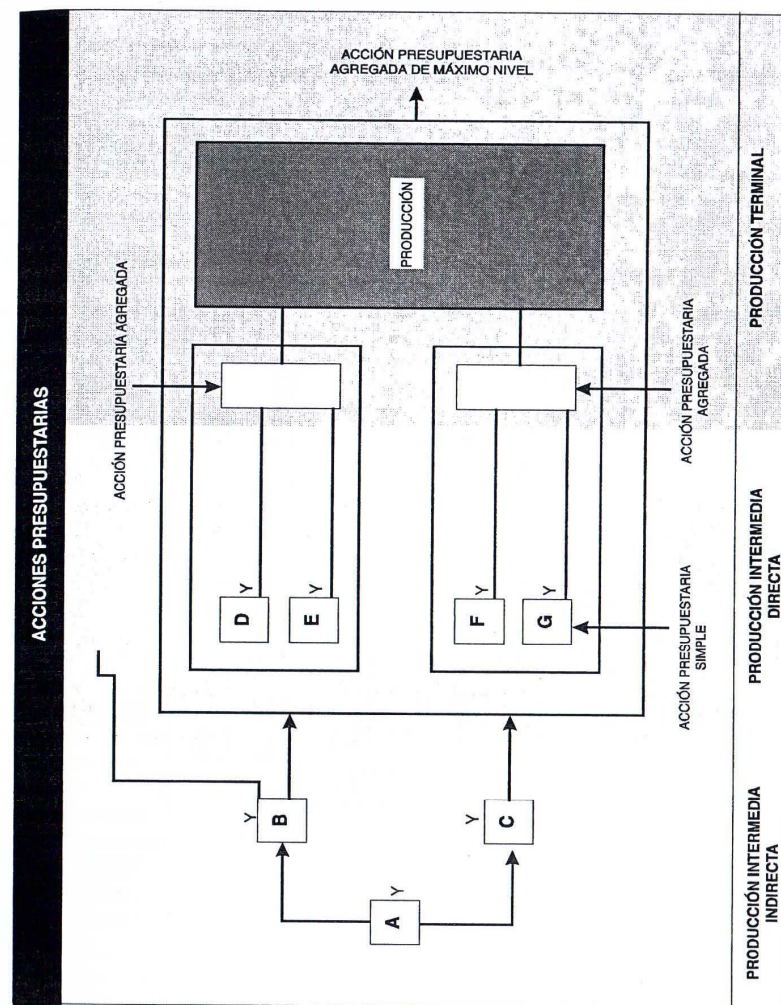
1.- Desde el punto de vista de la función de producción

A partir del clásico modelo de transformación de insumos en producción terminal, mediante un proceso productivo con tecnologías de transformación o de producción, se efectúan:

- *Acciones presupuestarias terminales:* destinadas a la obtención de *productos terminales* que satisfacen necesidades finales de la comunidad. Los productos terminales no sufren ningún otro proceso de transformación presupuestaria, estando ligados directamente al logro de las políticas públicas de satisfacción de necesidades colectivas.
- *Acciones presupuestarias intermedias:* que dan lugar al desarrollo de la *producción intermedia*, condicionante a su vez de la producción terminal en base a las relaciones tecnológicas de insumo-producto. Estas acciones pueden ser *indirectas* cuando previamente sirvan de insumo de las *directas*, que a su vez tienen íntima incidencia, sin nexos intermedios algunos, con las acciones presupuestarias terminales.

2.- Desde el punto de vista del tipo de producción

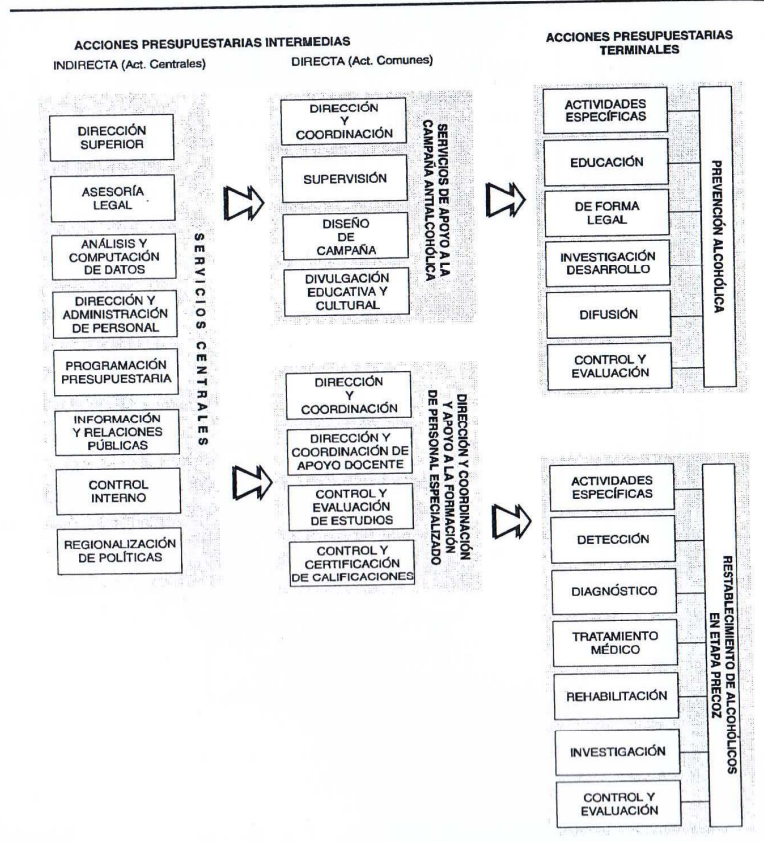
Para cada una de las acciones presupuestarias anteriores le corresponden respectivamente productos terminales e intermedios. A su vez esta puede ser directa o indirecta. En un programa de salud es *producción intermedia indirecta* la formación de profesionales y los servicios auxiliares. Será *producción intermedia directa* la preparación de una sala aséptica de operaciones. Será *producción terminal* un paciente operado de una apendicitis.



Cuadro 7.2. Niveles de acciones presupuestarias en relación a la producción

3.- Desde el punto de vista de la red institucional

Las acciones mencionadas son ejecutadas por distintas estructuras orgánicas dependientes de la unidad ejecutora responsable del programa. En el gráfico se visualizan los distintos responsables y el detalle de las acciones a cargo de cada uno de ellos en consonancia con los sistemas institucionales del SIMAFAL. Se comprueba así – como en el resto de los gráficos en red – las ventajas del presupuesto por programas señaladas.



Cuadro 7.3. Red de acciones presupuestarias

4. CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS

4.1. Definición de Categorías Programáticas

Una categoría expresa jerarquías convenientemente ordenadas. Siendo el “presupuesto por programas” un sistema que expresa interrelaciones de y entre insumos, tecnologías y productos, las “categorías programáticas” permiten definir:

- ✓ Un lenguaje común comprensivo de las distintas fases de la presupuestación.
- ✓ Desarrollo del proceso presupuestario permitiendo una adecuada división del trabajo.
- ✓ Cursos para modificar la organización detectando deficiencias estructurales o situacionales.

El “presupuesto por programas” –a través de sus diversas categorías– facilita la asignación de créditos presupuestarios a los diferentes recursos humanos y materiales, necesarios para el cumplimiento de objetivos concretos, vinculados a determinados programas de acción. Mejora el clásico esquema de limitar la definición de partidas exclusivamente a ciertas unidades institucionales de gobierno. Pero lo primero no excluye a lo segundo, dado que cada programa cuenta con su respectiva unidad institucional responsable de materializar y cumplir cada objetivo, convirtiéndose en “unidad ejecutora” de la respectiva categoría.

4.2. Clasificaciones de Categorías Programáticas

Las categorías presupuestarias, a relacionadas con el “esquema del significado de la programación”, se definen así:

Red de categorías programáticas generales

Programas: categoría esencial, eje de la programación presupuestaria. Comprende todo conjunto de acciones orientadas al logro de un objetivo concreto en el marco de la actividad gubernamental para el cual se asignan insumos reales (humanos, materiales, técnicos) y asignaciones financieras necesarias para su desarrollo bajo una unidad gubernamental responsable de su ejecución.

Subprogramas: cuando el objetivo concreto de un programa es complejo y su consecución se considera como resultado de la suma de objetivos parciales se aconseja como conveniente, en función del principio de división del trabajo, la definición de subconjuntos menores denominados subprogramas. Así, comprende ciertas acciones tendientes al logro de objetivos parciales concretos, siendo sus elementos componentes (insumos, unidad ejecutora, etc.) también una parte de los que integran el programa. En la práctica es muy difícil definir subprogramas dado la confusión en diferenciar un

objeto concreto simple y otro complejo. Es preferible definir varios programas que un programa con varios subprogramas. Ello no hace a los efectos institucionales dado que una unidad ejecutora puede ser responsable de varios programas como sería si fuera responsable de dos o más subprogramas.

Actividades específicas: corresponden a una parte de las *acciones* —entendidas como esfuerzos— necesarias en todo programa agrupable en base a un grado de homogeneidad entre ellas. Cada actividad, si bien no materializa por sí sola el logro del objetivo perseguido, al vincularse con las restantes acciones, es decir otras actividades del programa, se complementan entre sí para alcanzarlo. Cada programa está compuesto por *n* actividades, y cada actividad por *n* *tareas*. A su vez cada actividad posee los mismos elementos comunes —salvo el elemento *objetivo concreto*— de las categorías programáticas anteriores.

Tareas: representan a su vez cada una de las subpartes en que se pueden dividir cada una de las *n* acciones homogéneas que componen cada actividad. Como el átomo de un elemento químico inorgánico o la célula de un elemento orgánico, es la *unidad menor* en que se puede descomponer el proceso de programación presupuestaria.

Red categorías programáticas vinculadas a proyectos de inversión

Proyectos: cuando para alcanzar el objetivo de un programa es necesario realizar una *inversión física o real* que incrementa el patrimonio. Comprenden, generalmente, las obras públicas. El conjunto de *obras* programadas agrupadas en unidades económicas capaces de funcionar individualmente y de producir servicios a la comunidad reciben la denominación de proyectos. Sus elementos son los mismos del programa.

Obras: componen las unidades físicamente independientes que integran un proyecto. Una obra se materializa mediante el aporte de insumos reales y asignación financieras bajo la dirección de una unidad institucional encargada de su ejecución.

Trabajos: categorías programáticas de menor entidad representativa de las acciones necesarias para el desarrollo de una obra.

Red de categorías programáticas especiales

Por múltiples necesidades operativas o institucionales se prestan servicios generales de apoyo al conjunto de las categorías programáticas, conformando las siguientes categorías programáticas especiales:

Actividades y Proyectos Centrales: El conjunto de las acciones estatales se exterioriza a través del cumplimiento de programas previstos en el marco de las finalidades propias de los poderes republicanos, siendo de mayor entidad las correspondientes al Poder Ejecutivo. A su vez este último se divide en jurisdicciones —generalmente un Ministerio— realizando acciones que no persiguen un objetivo en sí mismo, sino que conforman *servicios comunes de coordinación y de apoyo* al conjunto de programas que integran dicha jurisdicción. Dichas acciones representan una categoría presupuestaria especial llamada *actividades centrales*. Aún con los dificultades en asignar a cada

programa el costo indirecto que esas acciones representan permiten identificar el esfuerzo productivo de las acciones *centralizadas* por parte de un sector institucional como suele ser la cabeza ministerial. Igual tratamiento se da en el caso de categorías programáticas con énfasis en inversión, en las cuales el proyecto de apoyo a todos los programas de la jurisdicción recibe la denominación de *proyecto central*.

El tratamiento en el presupuesto de ambas categorías centrales es similar a la categoría programa, salvo lo referente al objetivo concreto. Si por principio metodológico la categoría programática “actividad específica” carece de objetivo concreto, lo mismo sucede cuando la actividad o proyecto es central, Obviamente también cuando la actividad es común como veremos a continuación.

Actividades y Proyectos Comunes: un organismo público de la administración central de nivel inferior a una jurisdicción, como las diversas reparticiones que no conforman un ente independiente, habitualmente pueden ser responsable en lograr más de un objetivo concreto. Y por lo tanto deben prestar acciones de apoyo a por lo menos dos o más programas a su cargo. En estos casos desarrollan acciones que, sin pertenecer exclusivamente a un programa en particular, son comunes a todas o por lo menos a dos de ellas. Siguiendo el criterio metodológico anterior, a estas actividades se las denominan *actividades comunes*, recibiendo un tratamiento presupuestario similar al de las actividades centrales. En forma similar se fundamenta la creación de la categoría *proyectos comunes* a varios programas con énfasis en inversión.

Previsiones Financieras: responde a la necesidad de identificar determinados créditos presupuestarios, que no representan un costo directo ni indirecto factible de asignar en la realización del conjunto de propósitos previstos en el ejercicio presupuestario. Más bien sirven de soporte financiero general al conjunto de la administración pública. La categoría presupuestaria *previsiones financieras* incluye créditos especiales, servicios de la deuda pública, contribución a organismos descentralizados y contribución a cuentas especiales.

4.3. Importancia de las Redes para Clasificar Gastos y en el EAIF

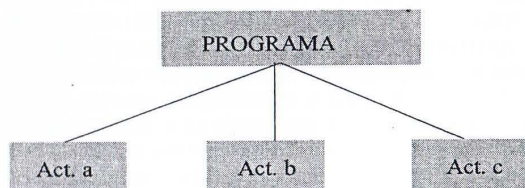
Cuando en el capítulo 8 analicemos el proceso de conversión del clasificador para obtener el clasificador del gasto de naturaleza económica necesitaremos como puente conocer a que tipo de programa responde cada gasto del “clasificador por objeto”. En tal sentido será imprescindible contar con las tres redes desarrolladas: la *red de categorías programáticas generales* —que denominamos “programas con énfasis en consumo” —la *red de categorías programáticas vinculadas a proyectos de inversión*— “programas con énfasis en inversión”— y en cuanto a la *red de categorías programáticas especiales* solo la categoría previsiones financieras que llamaremos “programas con énfasis en financiamiento”. El resto de las categorías programáticas de esta tercera red tendrá énfasis en consumo o en inversión según sea el destino del financiamiento. Asimismo en el EAIF, según vimos en el punto 6 del capítulo 5, todos estos programas con énfasis en consumo o en inversión o en financiamiento se relacionan directamente

con cada una de las grandes cuentas que lo integran es decir la Cuenta Corriente, la Cuenta de Capital y la Cuenta de Financiamiento respectivamente.

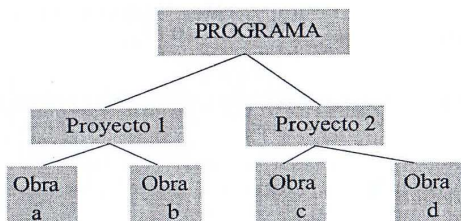
4.4. Algunos Ejemplos de Redes Programáticas

Son diversas las posibilidades de *combinaciones* de categorías programáticas. Estos son algunos de los casos desarrollados por Makon (Proyecto SAFCO Bolivia):

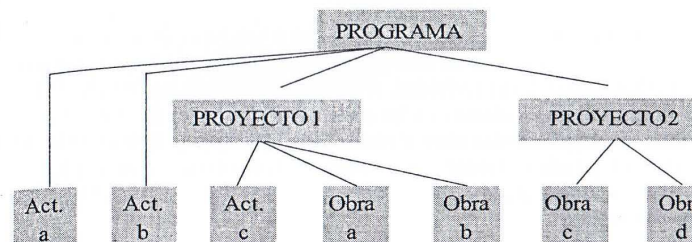
CASO 1: Programa que se abre en actividades



CASO 2: Programa que se abre en proyectos, y estos en obras.



CASO 3: Programa que se abre en actividades y proyectos, y éstos en obras y actividades



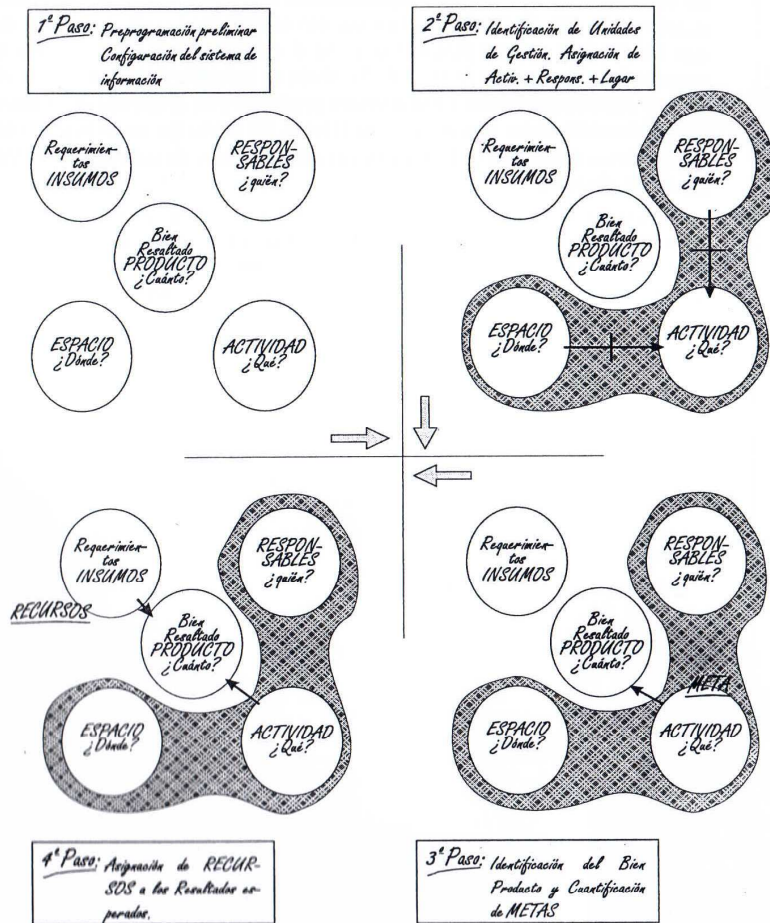
5. OTRAS TÉCNICAS DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Existen diversas técnicas de programación presupuestaria que pueden ser adecuadas para su aplicación en el Estado en la medida que se fundamentan en una visión productivista. Extrañará como la difundida – aunque nada aplicada en la práctica – “técnica base cero” no es tratada en este punto. Nos referiremos a ella en el capítulo 9. Como el “esquema de programación presupuestaria” comprende el universo de elementos que integran la presupuestación (*objetivos, insumos, recursos, acciones*), y por supuesto *resultados* cualquiera sea su denominación, una programación presupuestaria integral debe considerar la totalidad de dichos factores. Podrán diferirse en la metodología utilizada pero no en su esencia. La tendencia ha sido la utilización del *presupuesto por programas*, aunque las originarias denominaciones de Naciones Unidas se referían a la necesidad de una presupuestación por *programas y resultados*.

5.1. Presupuesto por Resultados

No es nada incorrecto hablar de *presupuesto por resultado* o *presupuesto por objetivos*. Precisamente la denominación *presupuesto por resultados*, a partir de desarrollos técnicos coordinados por un equipo académico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo fue implementado en la provincia de Mendoza en 1989. La técnica del presupuesto por resultados a partir de afirmar “...el enciamiento del sistema decisorio...” del gasto público, plantea un modelo decisorial que lo revierte. Para esto exige la integración del conjunto de *insumos* humanos, materiales, organizativos e informativos, la proyección de *objetivos* con exposición de alternativas y definición de *instrumentos de gestión* adecuados. También introduce en el proceso decisorio el concepto de *costos de oportunidad* de los recursos utilizados.

Existen múltiples elementos comunes con la técnica del presupuesto por programas al considerar bajo un enfoque productivo la relevancia de la transformación de insumos en productos finales o *resultados*. La técnica del presupuesto por resultados tuvo como limitación su falta de integración con el sistema de información contable. Esta limitación fue de índole práctica porque metodológicamente contemplaba que la totalidad de los sistemas de información financiera estuvieran integrados.



5.2. Presupuesto Participativo

Siendo el presupuesto un instrumento que contiene las demandas públicas en materia de provisión de bienes y servicios existen recientes –y todavía escasos– antecedentes tendientes a que en su elaboración participen los ciudadanos. Jurídicamente no significa condicionar la teoría de la representación por la cual el pueblo no gobierna sino por medio de sus representantes. Aun cuando los ciudadanos pueden decidir directamente en relación al nivel del gasto sus opiniones generalmente no son vinculantes. Los ciudadanos sólo pueden discutir un monto determinado de la asignación del gasto público vinculadas a necesidades especiales directas con lo cual de manera alguna se pone en peligro la coherencia de la estrategia presupuestaria a cargo de las autoridades responsables. Los ciudadanos discuten un monto financiero para gastar en determinadas áreas en audiencias públicas con la participación de los responsables de la conducción política, los expertos presupuestarios y técnicos en los temas a tratar. En ciertos casos las decisiones de los ciudadanos pueden ser vinculantes es decir de cumplimiento obligatorio por parte del gobierno pero ello no pone en mella la responsabilidad final de las autoridades públicas.

No se trata en sí de una técnica presupuestaria sino de un criterio para permitir la participación ciudadana. Su implementación es más exitosa en niveles locales caracterizados por un mayor grado de participación y necesidades de productos finales más tangibles como reparar una calle o hacer un parque infantil. En el Estado Municipal Brasileño de Porto Alegre el concepto de participación se encuentra implementado desde hace varios años. En Argentina se han iniciado experiencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 1777), Rosario, Bahía Blanca y Río Cuarto. No existen experiencias a niveles de gobierno provincial aunque en la provincia de Córdoba está incorporada en una ley provincial que crea las comunidades responsables. El orden nacional no está contemplado el mecanismo.

Un presupuesto participativo puede muy bien convivir con el presupuesto por programa. Un presupuesto participativo tendrá mayor éxito cuanto más se haya profundizado el proceso de descentralización, siempre y cuando se garantice una adecuada correspondencia entre gastos a incurrir y los recursos asignados que deberán respetarse estrictamente más cuando lo han “decidido” los propios ciudadanos.

5.3. Presupuesto por Demanda

Centraliza el enfoque de la producción pública evaluando las demandas ciudadanas y del mercado. Humberto Petrei lo denomina presupuesto por resultados. La técnica formula indicadores de desempeño en términos absolutos y relativos de los cuales deberán rendir cuenta los responsables. Es aplicado es Chile. No es ajeno al esquema del significado de la programación resaltando una de las 5 E: la *efectividad*.

6. IMPLEMENTACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA. SHOCK O GRADUALISMO

El éxito en la implementación del presupuesto por programas ha relativo si lo medido desde el punto de vista de un análisis beneficio/costo. Muchas causas han concurrido a ello como la falta de estabilidad de las políticas públicas, una administración no proclive al cambio y –porque no reconocerlo– una cierta ingenuidad de los expertos en pensar que una fórmula técnica asegura de por sí resultados positivos. Pero lo que no puede negarse de la programación presupuestaria es que deja cruelmente al desnudo las falencias en la asignación del gasto público. Sólo hay una forma de mejorarlo: la implementación de la propia técnica de programación. Esto afirma la tesis de una estrategia gradualista en la aplicación de la programación presupuestaria. Según Arellano (en *Planificación y Gestión - Seplan Ilpes Clad*) "...la experiencia de la aplicación del presupuesto por programas no deja satisfechos a los teóricos del sistema ni a los responsables de su aplicación..." recomendando su aplicación siguiendo criterios significativos de selectividad. En primer lugar una *selectividad institucional* aplicando la programación a determinados sectores, institucionales del sector público, evitándose así los inconvenientes de su aplicación global. En segundo lugar una *selectividad sectorial* de acuerdo a las necesidades económicas o sociales prioritarias y en coordinación con la planificación. El sector público debe planificar a mediano plazo recomendando en una primera etapa como condición básica estructurar un plan financiero, con estimaciones globales del ingreso, del gasto corriente, de la inversión y del endeudamiento basadas en hipótesis creíbles.

La estrategia gradualista fue seguida en el SPN en gran medida desde la implementación de la reforma con la aplicación de la programación presupuestaria a partir de 1992 en determinadas jurisdicciones ministeriales, para extenderse a la totalidad del sector público en el año 1994.

7. DESMITIFICACIÓN POLÉMICA: ¿CUÁL ES LA MEJOR TÉCNICA DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA?

Cualquier técnica es buena si contiene todos los elementos de la visión de la producción y si respeta políticas de estado de una sana administración. Cualquier técnica, si es sistémica, tienen elementos en común, aunque se valoricen algunos aspectos más que otros. En la confluencia de los mejor de unas y otras podrá lograrse el diseño óptimo. Después de todo cuando hablamos de presupuesto por programas estamos refiriéndonos a *objetivos concretos* para satisfacer necesidades colectivas. La técnica de presupuesto por resultados se refiere a la *producción pública final*, que no es otra cosa que hablar de objetivos concretos. Un presupuesto por objetivos adjetiviza lo que concretamente se pretende: *optimizar objetivos*. El presupuesto por demanda pretende optimizar desde el punto de vista del ciudadano la *producción pública*. Simi-

larmente podemos decir, cuando veamos la técnica del presupuesto base cero como estrategia para *potenciar un espectro de paquetes productivos que compiten entre sí* para justificarse ante un determinado techo de recursos.

Hay que instalar en la cultura estatal la importancia de los *procesos de conversión* de los insumos ya sea en productos finales o ya sea en objetivos concretos o ya sea para satisfacer con resultados los deseos de los ciudadanos o ya sea para cumplir con las demandas públicas. El "ya sea" nos dice que todas las denominaciones expresadas son sinónicas. No debemos enredarnos en el con el uso de uno u otro léxico por más atractivo que este de moda. No hay secreto en la metodología aceptada sino nos salimos del sendero de comprometernos con el enfoque de la visión productiva pública enmarcada bajo el *prima de las 5 E*. También es inconducente entrar en la discusión de quienes aducen que hablar de una visión productiva en el Estado estaríamos pensando insensiblemente como administrar una fábrica. Es cierto que no lo es y tal vez allanemos esa discusión semántica utilizando el término *procesos de conversión* en vez de procesos de producción.

Lo que importan son los resultados. Dice el presidente de China, en un régimen que esta saliendo de un estatismo absoluto a una economía de mercado: "no hay que preguntar cual es el color del gato sino que cace ratones". Parafraseándolo lo importante no es el nombre que le damos a la técnica sino que se logren resultados.

CAPÍTULO 8

CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS DE GASTOS

“... Es fundamental que los clasificadores contables y presupuestarios estén plenamente integrados en una sola clasificación que permanezca constante a lo largo de los años. Los cambios en las clasificaciones imposibilitan la comparación de los datos y el análisis de las tendencias...”

James Wesberry “La Gerencia Financiera en el Gobierno”.

El análisis de gastos y recursos públicos se facilita mediante la construcción de agrupamientos homogéneos denominados clasificadores. Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que, agrupando *recursos y gastos* de acuerdo a determinadas pautas comunes en función de criterios coherentes de igualdad, analogía o similitud entre sus distintos elementos componentes facilitan el desarrollo integral e integrado del sistema de información. Con los clasificadores se permite conocer e interpretar la incidencia de gastos y recursos sobre distintos aspectos, facilitando la contabilidad fiscal y permitiendo el control la ejecución presupuestaria. Cada realidad institucional en los distintos tipos de gobiernos tiene su propio desarrollo analítico en la construcción de clasificadores de gastos y recursos de acuerdo a su experiencia y sus objetivos como ha sucedido con la reforma financiera en Argentina.

En este capítulo nos referiremos a los clasificadores de gastos. En el capítulo 11 a los clasificadores de recursos. En el capítulo 16 a la integración de ellos entre sí y con los clasificadores contables en la etapa de ejecución presupuestaria. La arquitectura responde a uno de los pilares para el desarrollo de un SIDIF: la integración de clasificadores de gastos y recursos presupuestarios y contables.

1. OBJETIVOS Y REQUISITOS

Los clasificadores presupuestarios, según el PRAFG, tanto gastos como de recursos tienen diversas *finalidades*. En cuanto a su *uniformidad conceptual* proporcionan un conocimiento más cabal de un conjunto único de conceptos, definiciones y procedimientos de las cuentas del sector público. En cuanto al *diseño de un criterio único de imputación* recogen en un solo documento las distintas formas de clasificar los ingresos y gastos orientados su estudio y aplicación al proceso presupuestario. Finalmente en cuanto a la *información* facilitan el análisis de los efectos presupuestarios en relación al conjunto de la información económico y social.

Las clasificaciones deben cumplir un conjunto de *requisitos*. Así en cuanto al *proceso de consolidación* debe existir una clara distinción de los clasificadores analíticos y los que son resultados de la agregación y procesamiento de información. En cuanto al *proceso de exposición* deben posibilitar el registro de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realizan las instituciones públicas. Por último en cuanto a sus *usuarios* que puedan ser utilizados por todas las instituciones públicas y la ciudadanía.

2. TIPOS DE CLASIFICADORES

2.1. Un Enfoque Histórico de su Desarrollo

La definición de su arquitectura adquiere a su vez peculiar importancia cuando explicitemos no sólo su composición, sino que además analicemos sus relaciones como estrategia para lograr la integración de los dos más importantes instrumentos de gestión financiera: *presupuesto y contabilidad*. Desde un punto de vista histórico los clasificadores del gasto se pueden catalogar en *tradicionales o de legalidad* vinculados con el deseo de expresar el gasto según *quién* es el organismo responsable de realizarlo –clasificador institucional–; o en *qué* se gasta, atendiendo a determinadas características tecnológicas de fabricación o de procedencia de cada insumo, necesarias para la producción pública cual es el clasificador por objeto.

Por otra parte los clasificadores *modernos o de gestión* surgen en virtud del mayor rol del Estado en la sociedad. A partir de la década del 30 comenzó un mayor interés en mostrar el grado de participación del sector público en la comunidad desde múltiples puntos de vista económico, político y social. Y más recientemente en relación a la cantidad y calidad de producción estatal como vimos al analizar la escuela productivista. Responden los clasificadores modernos a una amplia gama de preguntas de *para qué* –clasificador económico–, *para quién* –clasificador por finalidades/funciones– y *cómo* se realiza el gasto en el caso del clasificador programático. La totalidad de los clasificadores tradicionales y modernos, de manera autónoma o intervinculada, per-

miten evaluar el desarrollo de las “5E” tanto para la exposición preventiva como en la posterior ejecución de gastos y recursos públicos como veremos en el capítulo 12.

2.2. Cuadro Comparativo de Clasificadores de Gastos

Ante la falta de homogeneidad conceptual en el tratamiento de los diferentes clasificadores los organismos internacionales han procurado establecer normas y requisitos similares con el propósito de contar con clasificadores presupuestarios de uso universal, facilitando la comparación de estadísticas financieras interesporales e intertemporales. Sin pretender brindar una síntesis acabada de las diferentes clasificaciones el cuadro 8.1. pretende ser un compendio. Se han referenciado con los sistemas del SIMAFAL incluida una primera apertura según los clasificadores de gastos usados en Argentina que analizaremos en los puntos subsiguientes.

CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

Denominación	Respuesta a la pregunta	Concepto usos y finalidades	Desarrollo General (primer nivel de apertura)	SIMAFAL
A. TRADICIONALES				
01. Por objeto	¿Qué se gasta?	Bienes que el gobierno compra. Facilita el control centralizado al existir estructura de cuenta unificada. No mide la eficiencia del gasto, ni su comprensión macro-global por falta de información agregada.	Inc.1 Gastos en personal Inc.2 Bienes de consumo Inc.3 Servicios no personales Inc.4 Bienes de uso Inc.5 Transferencias Inc.6 Activos financieros Inc.7 Serv. deuda y dism. otros pas. Inc.8 Otros gastos Inc.9 Gastos figurativos	Sistemas Adjefivos
02. Institucional	¿Quién gasta?	Entidades (unidades ejecutoras) del gobierno que realizan el gasto. Sirve para control legal de cada organismo, pero no para medir eficiencia.	Estructura Institucional del sector público (Ley de Ministerio y sus reglamentaciones)	Sistemas Institucionales
B. MODERNOS				
01. Naturaleza Económica	¿Hay consumo? ¿Hay capitalización? ¿Hay financiamiento?	Efectos de la acción estatal sobre las variables económicas: consumo y capital. Mide la inversión pública, incidencias sobre la estructura monetaria, consecuencias de imposición sobre la capitalización y el consumo. Importante para confección de cuentas nacionales	Gastos corrientes Gastos de capital Aplicaciones financieras	Sistemas Sustantivos
02. Por finalidades y funciones	¿Para qué necesidad de la comunidad se gasta?	Muestra grandes propósitos de la acción de gobierno. -Finalidad: propósitos esenciales, para cuyo cumplimiento se realizan: -Funciones: conjunto de acciones generales y homogéneas para cada finalidad. Sirve para la toma de decisiones políticas, y su control ciudadano.	Fin.1 Administración general Fin.2 Servicios de defensa y segur. Fin.3 Servicios sociales Fin.4 Servicios económicos Fin.5 Deuda pública	Sistemas Sustantivos

ESTADO EFICIENTE

03. Por programas	¿Cuáles son los "objetivos concretos" que procura el Estado?	Conjunto de acciones para cumplir con cada objetivo concreto del Estado (cuantificable o no) para lo cual se asignan recursos humanos, financieros y materiales a cargo de una unidad ejecutora midiendo un resultado final.	Desarrollo de categorías programáticas del respectivo presupuesto anual	Sistemas Sustantivos
04. Sectorial	¿En qué macro-sectores de la sociedad repercute el gasto público?	Mostrar participación del Estado sobre distintos sectores económico-sociales: sirve para la determinación de matriz de insumo-producto. Sistema (Cuentas Nacionales ONU).	Sector Primario Sector Secundario Sector Terciario	Sistemas Sustantivos
05. Geográfico	¿Sobre qué territorios se destina el gasto?	Mostrar destino por cada división geográfica. Utilería implementación de políticas de descentralización o regionalización.	Provincias Departamento Partidos	Sistemas Sustantivos
06. Por moneda	¿A cuál moneda se imputa el gasto?	Mostrar la necesidad de divisas extranjeras. Necesario para programar la balanza de pagos	Nacional Extranjera	Sistemas Adjefivos
07. Por fuente de financiamiento	¿Cuáles el origen del financiamiento del Estado?	Mostrar el origen financiero del gasto. Si se financian con recursos nacionales o extranjeros	Fuentes internas Fuentes externas	Sistemas Adjefivos

2.3. Clasificadores combinados

Cuando dos o más clasificadores se combinan proporcionan información útil para diferentes análisis cruzados representando un invaluable aporte en todo proceso de evaluación y de toma de decisiones en las políticas gubernativas. Desde el punto de vista sistémico sus distintas inter vinculaciones podrían definirse como el conjunto de *combinaciones* de "n" elementos –o más precisamente de los nueve clasificadores desarrollados en el cuadro resumen– tomados de "2" en "2", cuya exposición tabulada matricial es de suma utilidad y de uso común en la práctica. Bajo el parámetro común que todas ellas se refieren a un período de tiempo determinado son algunas de las clasificaciones combinadas más útiles:

Institucional – Por Objeto del Gasto. Expresa combinación exclusiva de los clasificadores tradicionales. Su esencia administrativa muestra los créditos presupuestarios en el uso de distintos insumos necesarios para la función de producción que cada institución emplea.

Económica – Institucional. Muestra, en una visión global, el impacto que produce la acción de los diferentes organismos públicos sobre gastos corrientes, de capital y financiamiento.

Sectorial – Institucional. Relacionado con el sistema de cuentas nacionales, determina cómo las instituciones orientan sectorialmente el destino de sus gastos, ligándolo a las políticas económicas implementadas por el gobierno a través de sus planes de desarrollo.

Económica – por Objeto. Determina como los distintos tipos de gastos materiales, humanos, de equipamiento, etc. fueron insumidos con destino económico en gastos corrientes, de inversión o financieros. Como veremos en el capítulo 16 el clasificador de naturaleza económica se construye a partir del clasificador por objeto mediante el uso del clasificador programático.

Económica – Por Finalidades. Determina el destino para cada finalidad, y su respectiva función, de los gastos corrientes, de capital y financieros.

Institucional, por Objeto y Fuente de Financiamiento No sólo pueden establecerse combinaciones binarias. En determinados casos es necesario construir combinaciones de tres clasificadores como mostrar los gastos de cada institución en función de su objeto y la fuente que servirá de financiamiento

Geográficos Combinados. Determinan el alcance de las acciones que realiza el sector público en el ámbito territorial, detectando el mayor grado de centralización o descentralización. Por ejemplo el *Institucional-Geográfico*, vincula el gasto de las diferentes instituciones con ciertas áreas geográficas.

3. DISEÑO DE CLASIFICADORES DE GASTOS EN ARGENTINA

El diseño de los clasificadores presupuestarios, desde el punto de vista operativo no difiere mayormente de los requisitos exigidos en todo plan de cuentas contable aplicado en cualquier organización. Expresan agrupamientos de eventos a producirse, o sea *ex ante*, de la totalidad de las acciones estadales desde múltiples puntos de vista: económico, político, social y jurídico. Coherente con la estructura muy compleja del sector público, una buena calidad en su diseño permite, mediante la configuración de procesos interrelacionados, la elaboración de diversos estados financieros surgidos como productos finales del sistema información financiera. Un trato especial –como veremos en la sección 3– merece la interrelación de los clasificadores con determinados momentos contables de devengados y pagados, seleccionados para mostrar la ejecución de gastos y recursos. Se materializa así el proceso de integración del presupuesto con la contabilidad.

En el SPN argentino, en el marco de los instrumentos necesarios para la implementación del sistema integrado de contabilidad, se sancionaron diversas normas (Decreto 866/92, Decreto 1815/92 y Resoluciones del MEOSP 891/92, 1109/92 y Resolución 71/03) aprobatorias del *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público*. En ediciones oficiales de los años 1993, 1994 y 1996 se difundieron con el mayor grado de análisis los precitados clasificadores, indicándose que con su publicación se sistematiza en un único documento el conjunto de clasificaciones en uso en el SPN. Las descripciones del presente capítulo abarcan únicamente el máximo nivel de desagregación señalándose las respectivas páginas del *Manual de Clasificadores Presupuestarios* elaborado por la SHN correspondiente a la edición año 1996, que los desarrollamos, sintéticamente en el cuadro 8.1.

A. Clasificadores tradicionales.

01. Clasificación por objeto

Comprende el conjunto de insumos reales y financieros (ambos apreciados monetariamente) necesarios para el proceso productivo el Sector Público, ordenados según determinadas características tecnológicas propias de cada uno de sus elementos primarios componentes. Se corresponde con los "Sistemas adjetivos" del SIMAFAL. (en Manual pag 119 y ss).

La clasificación se subdivide en Incisos - Principal - Parcial - Subparcial - Detalle.

Desarrollo, hasta nivel de algunas partidas principales.

Inc. 1. Gastos en Personal. Incluye la totalidad de retribuciones al personal público por tareas prestadas, así como adicionales y contribuciones previsionales:

bles dependientes del nivel de producción. En otros términos crecen en forma proporcional en relación al nivel de producción pública. Por ejemplo el costo del material pedagógico estará en relación directa con el número de alumnos a alfabetizar. Las organizaciones de servicios tienen un alto contenido de costos fijos en sus costos totales y ineludibles en el corto plazo, más cuando se trata del Estado.

La gráfica del punto de equilibrio. Costos e ingresos pueden representarse en una gráfica de coordenadas cartesianas, permitiendo visualizar áreas de ganancias y áreas de pérdidas en un emprendimiento, programa o institución. Se entiende como punto de equilibrio la intersección entre el total de costos (o de gastos si el costo no es posible aplicar) y el total de ingresos que podrán provenir por una asignación de recursos financieros del presupuesto y/o por cobro de tasas o aranceles a los usuarios justificados bajo el principio de contraprestación. La gráfica del punto de equilibrio es instrumento útil para una comprensión visual de las actividades gubernamentales en sus distintos niveles de realización. Es un complemento aplicable para la técnica de costeo o la TB0. En materia financiera permite determinar el nivel más adecuado de actividad para distintos niveles de capacidad utilizada y variaciones de ingresos en función de la determinación de los costos fijos y variables. Un nosocomio, ante la alternativa de un servicio médico adicional especializado financiado con el cobro de aranceles, podría establecer cuáles son "zonas de pérdidas" en que se deberá optar por aumentar el arancel -si la demanda es inelástica- y/o obtener una transferencia de fondos de la administración central si razones de tipo político o social lo aconsejan. También podría optarse por una disminución de costos (o de gastos) bajo una alternativa de racionalización de los insumos. O una combinación de ambas: la variación conjunta de ingresos y costos. Sirva como ejemplo la prestación de un servicio radiográfico arancelado, bajo el régimen de hospitales de autogestión con el cobro de \$1 por placa, y que la demanda potencial no será superior a 170.000 placas anuales. Se requiere saber cuál será el nivel actividad para obtener el equilibrio de ingresos y costos. Y en caso de pérdidas, cuál será la solicitud de asignación financiera a la jurisdicción ministerial "Ministerio de Salud".

La gráfica facilita un valoración financiera de la actividad determinando que el punto de equilibrio entre costos e ingresos se obtiene con la utilización del equipo con

Nivel de actividad en el uso del aparato de radiografía medido en porcentajes sobre el total de capacidad de producción anual	Total de ingresos anuales	Total de costos fijos anuales	Total de costos variables anuales en función del nivel de actividad	Total de costos anuales	Utilidad o pérdida anualizada
20%	\$ 50	\$ 75	\$ 30	\$ 105	(\$ 55)
40%	\$ 100	\$ 75	\$ 60	\$ 135	(\$ 35)
60%	\$ 150	\$ 75	\$ 90	\$ 165	(\$ 15)
80%	\$ 200	\$ 75	\$ 120	\$ 195	+\$ 5
100%	\$ 250	\$ 75	\$ 150	\$ 225	+\$ 25

Cuadro 9.2. Valoración financiera de la actividad (cifra miles de pesos)

un nivel de producción del 76%, equivalente a la realización de 176.000 placas anuales. Como la demanda máxima es de 170.000 placas anuales se deberá solicitar una asistencia financiera de \$ 6.000 anuales para lograr el equilibrio entre ingresos y costos totales. Podría plantearse la alternativa de un aumento del arancel para obtener el equilibrio con menor nivel de producción o reducir ciertos costos de los insumos: por ejemplo disminuir el horario de atención reduciendo gastos en personal, y de gastos diversos en bienes de consumo o de servicios de terceros. O de una combinación de todos: ingresos y costos.

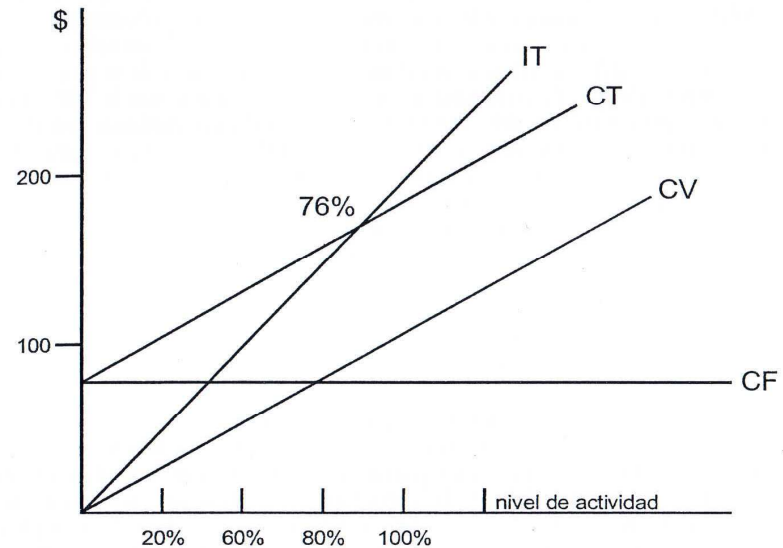


Figura 5.1. Representación Gráfica de la Valoración de Actividad Financiera

3. TÉCNICA BASE CERO

3.1. Una Experiencia no Aplicada

Su implementación por Jimmy Carter, ex presidente de EE.UU., siendo gobernador del Estado de Georgia a fines de la década del '70 le dio suma notoriedad. Algunas corrientes presupuestarias pretendieron imponerla como técnica de presupuesto alternativa y superadora al presupuesto por programas. En verdad, aun siendo una técnica

de naturaleza compleja, puede ser comprendida como auxiliar de la programación presupuestaria en general y del presupuesto por programas en particular. Por ello hablamos de *técnica base cero* más que de presupuesto base cero.

3.2. Cuando los Objetivos Concretos Compiten entre sí

La TB0 parte del principio científico de consistencia por la cual a priori en la resolución de cualquier problema ningún elemento tiene mayor valor que otro. Se debe en definitiva en una disciplina fáctica, como es la administración financiera, contrastar criterios teóricos con la realidad. La técnica base cero señala que toda acción a incluir en el presupuesto gubernamental debe ser analizada bajo el criterio de su propio mérito y en comparación con diversas alternativas. Consecuentemente con la TB0, cualquier elemento presupuestario debe fundamentarse y justificarse mediante una discusión previa de prueba-error y “demostraciones de bondad” desde múltiples puntos de vista tanto técnicos como políticos, que permitan un mejor proceso decisional. Esto contribuye a una mayor racionalidad presupuestaria al rechazarse el uso del *criterio incremental o repetitivo* por el cual a partir de un cierto nivel ejecutado del gasto se aumentan o disminuyen las previsiones según un tope financiero oportunamente prefijado, cuando no en función de las pujas de poder entre los distintos estamentos del Estado. Es sabido que en el presupuesto tradicional no se exige la evaluación de los costos. Y aun cuando esto tampoco ocurre normalmente con el presupuesto por programas con la visión de la producción se incorpora dicho requisito. Así la técnica base cero puede ser útil auxiliar para la estimación del gasto.

La TB0, como instrumento presupuestario novedoso, introduce con mayor convicción técnicas aplicables en otras disciplinas. La TB0 recepta de la *técnica del costeo* la importancia en la valoración monetaria de los elementos de la producción; y de la *técnica del análisis de valor* —una herramienta de la organización industrial que data de 1918— un procedimiento crítico para optar entre distintas decisiones. Un ejemplo conocido es el de fabricación de tijeras. La primera pregunta es ¿para qué sirve? Obvio, para cortar. A partir de ello se exige que mantenga la función —que corte bien— pero bajando sus costos. Se discuten en el equipo de producción —lo que será un Comité en la TB0— diversas alternativas. Seguramente se llegará a la conclusión que más económico será hacerla con un cuerpo plástico con un buen filo de acero para asegurar un óptimo corte. Se fabricará así mas tijeras a menor costo unitario manteniendo su función con mayores ventajas competitivas.

El TB0 facilita el desarrollo creativo de equipos multidisciplinarios introduciendo la importancia de las decisiones políticas propias de las instituciones públicas. *Con la TB0 se pretende el desarrollo de la función de un producto público a un menor costo unitario, o con un mismo techo financiero plantear la materialización de mayores actividades o funciones.*

3.3. Fases del Proceso

El desarrollo de las etapas o fases de la metodología TB0 es identificable con las etapas de la comentada técnica de “análisis de valor”. También puede establecerse una correspondencia directa con la estructura del presupuesto por programas. Una vez más recurrir al “esquema del significado de la programación” y la “visión de la producción” servirá de útil ayuda.

Fase I. Líneas políticas y pautas de acción. Siendo característica principal del presupuesto por programas la definición de *objetivos concretos* vinculados con la naturaleza política del Estado en muchos casos de carácter permanente —y a veces con jerarquía constitucional—, o de las definiciones circunstanciales del administrador de turno, el conocimiento de las *líneas políticas* surge como antecedente imprescindible para el uso de cualquier metodología técnica. Conocidas las líneas políticas es factible definir los objetivos concretos de la programación.

Fase II. Identificación unidades de decisión. Una “unidad de decisión” equivale a la *unidad ejecutora* o los “centros de gestión productiva”, usando la terminología de la visión de la producción. Por lo tanto una unidad de decisión puede asimilarse a una unidad ejecutora, más el componente político. Se crea para ello Comités de Evaluación formados por un colegiado de miembros representativos de las estructuras técnicas permanentes y los funcionarios políticos responsables del cumplimiento de cada programa. Un Comité es a su vez un *centro de costeo* de las actividades involucradas que al determinar responsabilidades facilita análisis comparativos entre distintas alternativas de combinación de recursos necesarios para obtener ciertos logros.

Fase III. Paquetes de decisión. Esencia metodológica de la TB0, consiste en definir expresamente en un documento un “paquete de decisiones” de dos o más actividades competitivas entre sí, de las cuales, después de un proceso de análisis crítico, debe *elegirse* total o parcialmente aquella o aquellas que demuestren como *ventajas* menores costos para un mismo resultado o mejores resultados con el igual costo total.

Concepto del término actividades. Como toda palabra el término *actividades* podría prestarse a confusiones dado que en la TB0 no se refiere al conjunto de acciones homogéneas para lograr un objetivo concreto tal como se define en el presupuesto por programas. La “actividades” de la TB0 se refiere a distintas combinaciones de medios a utilizar —con sus pertinentes *costos*— vinculados con el cumplimiento de uno o más objetivos concretos, que compiten entre sí para lograr el financiamiento. El termino *n* actividades en la TB0 equivale a *n* más objetivos concretos del presupuesto por programas, que serán propuestos para su juzgamiento en función de un complejo proceso decisional técnico-político con el fin de lograr la selección más conveniente eligiendo entre diferentes grados de cumplimiento. Más simple: un paquete de decisión incluye una actividad determinada —un *objetivo concreto* en términos de programas presupuestarios— con diferentes grados de desarrollos posibles, arriba y abajo del 100%, con determinación de los insumos y costos requeridos para cada uno de ellos, que deberá competir con otros *paquetes* que incluyen cada uno de ellos un objetivo concreto.

Las posibilidades de construir “paquetes de decisiones” comprende un variado campo de acciones gubernamentales que pueden realizarse de diferentes maneras ya sea desde el punto de vista tecnológico –utilizando técnicas de mano de obra o de capital intensivas–; o desde el punto de vista del responsable final de su ejecución –el propio sector público o su directa privatización–; o desde el punto de vista temporal –previando mayores o menores plazos–. También pueden competir entre sí la meritua-ción de diferentes objetivos concretos como implementar un programa de educación primaria con otro de alimentación a carenciados o una combinación de ambos. Así opciones para instalar un laboratorio de análisis clínicos, o prever un programa de alimentación infantil están integrados por varias opciones que deben explicitarse en diferentes “paquetes” con diferentes contenidos en cada uno de ellos. Al *desatarse* los paquetes (es decir analizarse) pasan por un severo análisis crítico, no sólo en función de sus ventajas técnicas sino en relación a su conveniencia política.

Integración de los paquetes de decisiones. Cada uno de los “paquetes de deci-siones” está integrado por:

- *Objetivo/s concreto/s* a lograr.
- *Metas* verificables a alcanzar, es decir la cuantificación de dichos objetivos.
- *Costos* estimados que podrán –si son de naturaleza presupuestaria– *cuantifi-carse*, o valorarse globalmente si son de origen no presupuestarios.
- *Beneficios* a lograr, aplicando técnicas de beneficio-costo.

Con los *paquetes* se pretende facilitar el proceso decisonal presentando *dos o más alternativas* competitivas entre sí que demuestren lograr los “objetivos concretos” perseguidos, acotados a una asignación financiera determinada con indicación de distintos *niveles o grados* de actividad por cada objetivo concreto:

- ✓ *Normal*, igual al período anterior, si el programa existió, es decir el 100%.
- ✓ *Mínimo*, que garantice una producción señalada como la de menor prestación aceptable. Por ej. un 70% del presupuesto del año anterior.
- ✓ *Superior*, al nivel normal. Por ej. 120% del presupuesto anterior.
- ✓ *Óptimo*, dejando la libertad de proponer sin límites la realización del objetivo.

La combinación de las distintas *alternativas* para conseguir el mismo objetivo, con sus diferentes rangos o *niveles* de actividad, ofrece una amplia gama de posibilida-des para tomar la decisión más conveniente políticamente, pero sujeta a una mínima racionalidad económica.

Ordenamiento de los paquetes de decisión. Cada paquete de decisión se elabo-ra en función del desarrollo de distintos niveles posibles de actividad. El *ordenamiento (o ranking final)* incluye *básicamente* “paquetes” completos y *adicionalmente* frac-ciones incrementales de los otros “paquetes” en pugna, no seleccionados de manera completa. Así podemos tener tres objetivos concretos (es decir tres actividades expre-sadas a distintos niveles de desarrollo) con sus pertinentes costos analizados en sen-

dos tres paquetes a disposición del Comité de Evaluación. El comité al *desatar* cada paquete puede recomendar las siguientes alternativas:

- Actividad (u objetivo concreto) 1 con un costo C1, y niveles del 80%-100%-130%
- Actividad (u objetivo concreto) 2 con un costo C2, y niveles del 80%-100%-120%
- Actividad (u objetivo concreto) 3 con un costo C3, y niveles del 70%-100%-120%

Basada en la realidad de que los presupuestos se elaboran con la definición de *techos* financieros globales o sectoriales, cada unidad de decisión como efecto del proceso evaluador podría aconsejar la siguiente composición según niveles de actividad:

- Paquete 2 al 80 por ciento, más
- Paquete 1 al 80 por ciento, más
- Paquete 2 al 20 por ciento restante, más
- Paquete 3 al 120 por ciento y así sucesivamente hasta agotar el techo financiero previsto.

(Como toda exposición teórica de algo que es esencialmente práctico, recomendamos el estudio de un excelente ejercicio didáctico sobre TB0 de Tiberio y Mastrantonio en “Ejercicios Prácticos de Contabilidad Pública”, Ediciones Macchi).

3.4. Valor de la Elección Política y Técnica

En todos los casos se garantiza un mínimo de cumplimiento técnicamente posi-ble y socialmente deseable de los distintos niveles de actividad. La decisión política *a partir* de dicho mínimo y *hasta* el techo financiero asignado puede determinar diferen-tes niveles de actividad de la función de producción de cada paquete. Que un paquete tenga un nivel de actividad superior al 100% significa una mayor prioridad política pero no necesariamente *aspira* recursos significativos dado que el costo total de dicho paquete puede ser de menor incidencia en relación al total del techo financiero asigna-do y sobre los que en definitiva compiten los distintos paquetes. También es factible –como objetivo prioritario– permitir que una determinada alternativa del proceso de planificación general sea considerada como definición política previa en un “nivel ópti-mo”. Es decir que no tenga impedimentos en lograr su financiación a ese nivel aunque nunca podrá evitarse demostrar la razonabilidad de sus costos. Excepcionalmente una actividad predefinida puede ser eliminada en el proceso de discusión, sin incluso respetar su nivel mínimo, cuando se demuestre su absoluta inutilidad, es decir que no tiene un objetivo concreto. Si así se justifica se podrán ampliar o incluso incorporar otras actividades.

La metodología TB0 permite mostrar la puja entre sí de diferentes alternativas por participar en la financiación de un tope o techo financiero preestablecido. En forma piramidal el ordenamiento de paquetes de decisión, elaborado por cada centro, es eleva-do a su vez a un alto nivel de decisión. En cada centro de decisión es importante que se

constituya una *comité* con la participación de funcionarios políticos y técnicos, enriqueciendo y armonizando así las demandas políticas, con la experiencia y conocimiento de los niveles permanentes de la administración. En nada discrepan estos comités con otros ejemplos de estructuras decisionales participativas, aplicables en la organización privada, como los denominados "círculos de calidad" u "organización matricial" u "organización inteligente".

3.5. Uso de la TB0 en Argentina

Existen pocos antecedentes de su uso. A mediados de la década de los setenta se realizó una experiencia con relativo éxito en la Municipalidad de Morón en la Provincia de Buenos Aires. La técnica base cero es introducida por la ONP para la elaboración del *presupuesto preliminar*, dentro del proceso de formulación de presupuesto para el ejercicio 1997 (Circular 2/96). Dicho *presupuesto preliminar* introduce una actividad adicional al cronograma de presupuesto, con la finalidad de garantizar la debida anticipación del proceso presupuestario, permitir una mayor participación y promover la innovación organizacional. Como consecuencia del nuevo replanteo presupuestario la ONP estima conveniente recurrir a la técnica del presupuesto base cero o similares pero manteniendo la aplicación de la técnica del presupuesto por programa con lo cual considera a la TB0 una herramienta complementaria. La circular efectúa un extenso desarrollo sobre la novel aplicación tanto del *presupuesto preliminar* como del *presupuesto base cero*, incluyendo formularios específicos y ejemplos prácticos para su elaboración.

3.6. Utilidad de la TB0

La TB0 puede ser un útil instrumento para suministrar información detallada en el proceso decisional de responsabilidad de los distintos niveles directivos y gerenciales de la administración, facilitando el proceso de planificación-programación-presupuesto. Induce a la participación y descentralización en los niveles operativos menores, racionalizando el principio de flexibilización presupuestaria, evitando "podas" uniformes del gasto sin mayores fundamentos técnicos. Pero esta sustancial ventaja no está desprovista de inconvenientes. La complejidad en la elaboración de los paquetes de decisión aumenta las tareas, prolonga los tiempos y complica la administración. Se requiere una gran cultura presupuestaria y continuidad en los esfuerzos muy difícil de encontrar en nuestras experiencias gubernamentales. Aun cuando se pudieran superar las limitaciones operativas la TB0 sirve para evaluar ciertos tipos de erogaciones. No es para la totalidad de los gastos. Por un lado no es aplicable en las funciones de línea (directiva y gerencial esencialmente) en virtud de que condicionaría un indispensable grado de creatividad en tomar decisiones que llevan un cierto grado de subjetividad e intuición. Además es un instrumento útil sólo para la evaluación de los costos indirectos, una ventaja que no puede despreciarse dado la significativa importancia de ellos en la actividad estatal.

Aun con dichas limitaciones del TB0 no se puede caer en el simplismo de pensar que el camino es el presupuesto incremental. El pasado de los gastos, como toda experiencia, no puede ser negado como lo hacen los extremistas que pretender aplicar la TB0 en forma absoluta. Con una aplicación fundamentalista de técnicas tipo TB0 se puede caer en el error metodológico de despreciar el pasado. Como sostiene el Nóbél Herbert Simón, autor entre otros de obras cumbres como *El comportamiento administrativo*, en su entrevista con Jorge Luis Borges ("*Los extremos del laberinto*") "...el pasado influye su comportamiento presente en la medida en que ese pasado ya está contenido en su persona...". Pero tampoco Simón cae en el determinismo sino que apuesta al libre albedrío fuente creativa de un comportamiento basado en una racionalidad objetiva. Una estrategia intermedia combinada será sin duda más adecuado. Analizar los gastos ejecutados nunca puede dejar de ser un punto de partida. Y la TB0 servirá, en su medida y armoniosamente, como técnica consistente de análisis y de participación del funcionario para lograr óptimos resultados públicos pero con un pie respetando su coherencia técnica. Y con el otro pie su viabilidad política.

4. CONTRATOS DE RENDIMIENTOS

4.1. Ámbito de Aplicación

Según Jorge Gentile ("El Contrato Plan") una de las características distintivas de la organización estatal a partir de la década del '30 ha sido la creación de empresas públicas, motivada en algunas de las causas señaladas en la sección 1. Prestando servicios tecnológicamente divisibles y financiadas mediante el precio, no han sido en general sus resultados compatibles con indicadores mínimos de eficiencia. En general esta situación ha sucedido en buena parte de las empresas públicas en los países desarrollados, pero se ha agravado en los subdesarrollados por un exceso de influencias políticas, falta de recursos para su capitalización y atraso en la renovación tecnológica. Se ha señalado hasta el hartazgo su burocratización extrema manifestada en cuantiosos déficit financiados por la administración central, a través de regímenes tributarios en muchos casos altamente regresivos. Como réplica, durante la década de los noventa se impulsaron políticas de privatizaciones tendientes a terminar con su ineficiencia e ineficacia.

Si existiera la intención en continuar con la existencia de todas o algunas de las empresas públicas e incluso en el caso de muchos entes descentralizados u organismos autárquicos, cualquiera sea su grado de autonomía y autarquía, es necesario establecer reglas de juego que, permitiendo un cierto grado de libertad garanticen la eficacia de sus prestaciones y la eficiencia en el uso de los recursos. Las empresas públicas no pueden actuar como islas en el sector público. En definitiva sus capitales son de la comunidad y el efecto de sus políticas afectan a toda la sociedad. No es legítimo que los ciudadanos tengan que pagar tarifas elevadas por costos de mala calidad de las empresas estatales.

6. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS INTEGRALES

Existen variados métodos para evaluar inversiones con menor o mayor grado de certidumbre y sofisticación. Se suelen denominar a los primeros *métodos empíricos* o no científicos, y *métodos científicos* a los segundos. La utilización de unos y otros dependerá de muchos factores: el conocimiento estadístico, la urgencia en la decisión, la relevancia de la inversión, las exigencias de los prestamistas en cuanto a plazos y garantías entre otros aspectos.

En las técnicas que sucintamente desarrollaremos no tendremos en cuenta dos aspectos. En primer lugar, el *riesgo*. Hemos indicado anteriormente su importancia en su determinación. Su inclusión no es imposible pero significaría introducir cálculos de probabilidades del riesgo en relación al factor tiempo-futuro. Y en segundo lugar, la *inflación*, que dado su factor de *incertidumbre*, al actuar sobre cambios bruscos en los precios relativos habitualmente en forma errática, inhibe las bondades de cualquier metodología utilizada cuando más acelerado es el incremento general de precios.

6.1. Métodos Empíricos

Se trata de métodos vulgares que pretenden determinar una base genérica para el proceso de decisión de una inversión sin tener en cuenta los efectos periódicos anuales de las corrientes de ingresos y egresos medidos a través de la tasa de interés. Deberían utilizarse para un primera aproximación siendo aconsejable recurrir en una segunda instancia al uso de métodos científicos.

6.1.1. Método de Comparación de Costos

Aplicable únicamente cuando se trata de proyectos con lapsos de tiempo similares y de no muy largo plazo en los cuales la incidencia del valor del dinero a través del tiempo se acota significativamente. Parten de cotejar la magnitud de los *costos* de dos o más alternativas de inversiones a realizar para el logro de un mismo objetivo. Si por caso se pretende realizar una inversión destinada a la selección de un equipamiento para un proyecto a madurar en el plazo de dos años, y nos encontramos ante las siguientes alternativas:

- Alternativa A: 500
- Alternativa B: 600

la mejor elección será sin duda optar por el equipo A por ser el más barato. El método utilizado *generalmente* en las contrataciones públicas (capítulo 24), al aplicar el criterio del "menor precio" no suele ser siempre el más conveniente, si no analizamos debidamente los rendimientos en cada alternativa de inversión. Es útil para el caso de bienes de igual o parecida calidad y funciones como podría ser la adquisición de vehículos de igual cilindrada, consumo de combustible y similar destino.

6.1.2. Método del Período de Recupero

Evalúa el tiempo en que un proyecto tarda en *recuperar* su inversión a través de sus ingresos netos. Por ejemplo: si se pretende comparar cual es el proyecto con más bajo período de recupero en los dos primeros años entre los proyectos A y B, ambos con una inversión total original de \$ 5000.

Año	Ingresos Netos (Y^n)	
	Proyecto A	Proyecto B
1	2.500	2.400
2	2.500	2.600
3	2.800	
4	3.000	
5	300	

¿Cuál es mejor proyecto? En ambos se recupera totalmente la inversión en dos períodos, pero el proyecto A es mejor por los ingresos adicionales netos de años posteriores. Pero si nos atenemos estrictamente a la exigencia de su recupero en un bienio, ambos tendrían la misma posibilidad de elegirse. Sirve este método para proyectos con un mismo tiempo de duración o escaso tiempo de diferencia. Es útil cuando se pretende realizar una primera selección entre muchas y se fija como condición previa un tope de años de recupero. De simple implementación se puede utilizar como complemento para "desempatar" a favor del proyecto con menor plazo de recupero ante alternativas iguales resultantes de algunos de los métodos científicos que veremos a continuación.

6.2. Métodos Científicos

Se basan en un análisis estricto del flujo anual de ingresos y egresos, introduciendo el efecto del *valor tiempo* del dinero medido a través de una tasa de interés (r) debidamente seleccionada. Interpretar el concepto del *valor actual* de los fondos a invertir es importante bajo el simple criterio—que aunque obvio no suele muchas veces considerarse en las inversiones públicas—de que no es lo mismo un peso hoy que un peso dentro de cinco años. Así en una gráfica "línea del tiempo":

$$\$1 \longrightarrow (1+r)^n$$

Nadie duda cuando presta un dinero que deberá recibir un precio (interés) por ese préstamo a devolver en el futuro. Si a ese capital C de \$1 lo multiplicamos por el factor $(1+r)^n$, lo estamos "llevando" n períodos en el sentido futuro del transcurso del tiempo, y obtendremos un monto al final de dicho período n , superior al capital original.

Pero en dirección inversa si, conocido este monto futuro, lo necesitamos expresar a tiempo presente, para obtener este *valor actual* debemos realizar la operación contraria:

$$\frac{\$1}{(1+r)^n} = v^n \longleftarrow \$1$$

Es decir, dividir por el mismo factor $(1+r)^n$ que se simboliza usualmente como v^n (*factor de actualización*). En otros términos en vez de dividir por $(1+r)^n$ ese capital que se hará efectivo en el *futuro*, lo multiplicamos por su igual (el factor v^n) para expresarlo al momento *presente*. De tal manera “homogeneizamos” a un mismo momento, el valor de fondos (ingresos y costos) expresados originalmente en tiempos diferentes. Dicha homogeneización permite la comparación sobre una base temporal uniforme del flujo de egresos e ingresos a un similar valor monetario actualizado. En los desarrollos siguientes únicamente se expresan formulas científicas exclusivamente bajo un criterio económico costo/beneficio para la selección de los proyectos.

6.2.1. Valor Actual Neto (VAN)

El método –cuya denominación surge al ponderar el principio del *valor actual*– se define como resultado de sumatoria de los “ingresos menos los costos año por año” actualizados a una determinada tasa de interés –la *tasa de corte* anteriormente definida– menos la inversión original realizada.

$$VAN = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i - C_i}{(1+r)^n} - I_0$$

Y = ingresos
 C = costos
 r = tasa de interés en una alternativa de mercado de capital seguro.
 I₀ = inversión inicial

Un proyecto será factible si :VAN >0 (positivo)

Un proyecto no será factible si: VAN <0 (negativo). Es este caso convendría colocar la inversión (I₀) en una institución financiera solvente como mejor alternativa de inversión.

6.2.2. Beneficio Costo

Es un método científico similar al VAN, pero estableciendo una relación Beneficio (B) con Costo (C), indicando el grado (porcentaje) del primero en relación al segun-

do. Difiere del VAN en que se trabaja con cocientes entre B y C, mientras que aquél lo hace a través de una sustracción de B menos C

$$\frac{B}{C} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{(1+r)^i}}{\sum_{i=1}^n \frac{C_i}{(1+r)^i} + I_0}$$

Así, si el cociente de la corriente actualizada de B/C es de 1,1, significa que el Beneficio total del proyecto es superior en un 10% a sus costos anuales y la inversión inicial I₀.

Impacto de la tasa de interés en el VAN y B/C. Cuando analizamos dos proyectos con por ejemplo tres alternativas de tasa de interés: 5%, 6%, 7% anual los resultados pueden ser dispares, complicando la forma de seleccionarlos. Así para los proyectos:

Proyecto A; I₀ = \$ 100; YN¹ = \$106

Proyecto B; I₀ = \$ 100; YN¹ = \$ 0; YN² = \$ 112,36

Para: I = Inversión
 YN = Ingreso neto año 1,2

Cuando aplicamos los métodos VAN y B /C logramos los siguientes resultados:

- Si la tasa interés es del 5%
 - B/CA = 1,01
 - B/CB = 1,02
- Si la tasa de interés es del 6%
 - B/CA = B/CB = 1
- Si la tasa de interés es del 7%
 - B/CA = 0,99
 - B/CB = 0,98

Como puede concluirse según la tasa interés de “corte” seleccionada, los proyectos se convierten de factibles en no factibles. Se muestra así la importancia en la elección de la tasa de interés, dado que cuando la tasa es más baja, más peso adquieren los ingresos más alejados del momento inicial. No es casual así la preocupación de los responsables de economías subdesarrolladas, carentes de capitales propios, cuando al aumentarse la tasa de interés internacional se transforman en no rentables proyectos que originalmente lo eran.

6.2.3. Tasa Interna de Retorno (TIR)

No parte de la selección de una “tasa de corte” o “tasa de referencia”. El TIR determina una tasa s , tal que iguale el flujo actualizado de ingresos con el flujo actualizado de costos e inversiones.

$$\sum_{i=1}^u \frac{C_i}{(1+s)^i} + I_0 = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{(1+s)^i}$$

Calculado el resultado, se procede a comparar la TIR (s) con la tasa de interés de mercado r (como podría ser la tasa LIBOR) y:

Si $s > r$ el proyecto es factible

Si $s < r$ el proyecto no es factible

En la práctica ningún método científico es más valioso que otros. La matemática financiera cuenta con un abundante herramental para la evaluación de los proyectos de inversión, pero aun así en todo proceso de toma de decisiones deben utilizarse y complementarse todos los métodos, incluso los denominados “empíricos”.

7. MÉTODO DE EVALUACIÓN DE INVERSIONES ESPECÍFICAS

En ciertas circunstancias se tiene que tomar la decisión en cuanto a la adquisición de un bien específico de capital como puede ser una maquinaria, instrumentos o medios de transporte. En dichos casos deberá analizarse si se trata de la incorporación de un equipo nuevo, su reposición o cuando se amplía su capacidad como cuando se piensa en aumentar la producción horaria de una máquina.

En el caso de *renovación de equipos* con igual capacidad productiva –por ejemplo el reemplazo de un automóvil de igual modelo– deberá compararse una primer *sumatoria* de los costos actualizados por los años de operatividad del nuevo equipo mas su costo de adquisición, menos el valor residual actualizado del nuevo equipo, comparado con una segunda *sumatoria* dada por los costos actualizados por los años de operatividad en mantener el equipo viejo menos su valor de reventa. Al compararse ambas sumatorias; si la primera es menor a la segunda es conveniente la compra del nuevo equipo. Cuando significa un aumento de la capacidad productiva se requiere incorporar un elemento corrector en función de la mayor capacidad por unidad de producción final. En este caso son de utilidad los indicadores de evaluación del gasto que analizaremos en el capítulo 12.

8. ELEGIBILIDAD DE LA TASA DE INTERÉS

8.1. Elección de la Tasa de Interés

Gran problema es la elección de la tasa de interés r o “tasa de corte” cuando se aplican metodologías científicas para evaluar proyectos integrales o específicos. Generalmente se utiliza la del mercado financiero internacional para aceptar o colocar fondos. Si se pretende seleccionar los proyectos con un criterio estrictamente económico, lo aconsejable es adicionar un “plus” sobre tasas internacionales reconocidas como la LIBOR (sigla de London Interbank Offered Rates) o la Prime Rate de EE.UU. A abril de 2010 la LIBOR es de 0,97 (IVA %) a un año, aunque aumenta en proyectos de inversión por tratarse de préstamos a largo plazo. También las tasas de los bonos del tesoro de los EEUU pueden ser un punto de referencia. En el mismo año se reconoce un tasa del 3,66% anual a 10 años y del 4,52% anual en proyectos a 30 años. En general los proyectos integrales de inversión oscilan entre ambos plazos. Lo que pareciera una tasa *baja* a la que estaríamos acostumbrados, por lo menos en Argentina, que haría factible muchos proyectos de inversión, choca con el plus a adicionar en función del nivel de “riesgo país” de cada realidad latinoamericana. En unos el riesgo país es extremadamente bajo como es el caso chileno. En Argentina, en cambio, superó en el año 2004 niveles de 5000 puntos anuales. Ante esta situación habría que agregar 50 puntos de interés (equivalente a los 5000 puntos riesgo-país) a la tasa LIBOR con lo cual no habría proyecto económicamente elegible, en el caso hipotético que se consiguieran inversiones interesados en prestar cuando el riesgo es tan elevado. Sobre este punto volveremos con mas detalle al analizar el capítulo de crédito público.

En los proyectos de inversión social pueden elegirse tasas de intereses menores –e incluso cero– en la medida que se ponderen beneficios indirectos o sociales. En estos casos, se requiere subsidiar parte o la totalidad de los intereses del proyecto, cuando no la amortización del parte del capital. Pero aun así debe exigirse no sólo la continuidad a largo plazo del emprendimiento, una vez puesto en marcha, sino además

que sea aceptado en el futuro por la ciudadanía porque deberá ésta en definitiva, soportar la carga del financiamiento del *subsidio* a solventar con ingresos tributarios. En proyectos con impactos importantes sobre la sociedad (educación y salud.) se han generado el desarrollo de diversas técnicas para determinar los costos y beneficios sociales. El objetivo de eficiencia económica, no es el único que se persigue. El Estado procura resolver otros propósitos que muchas veces no son económicos sino sociales como disminuir la tasa de desocupación. En proyectos como subsidios al desempleo, implementación de programas de economías alternativas, o programas de micro-emprendimientos productivos, el objetivo de redistribución del ingreso se lo considera altamente prioritario en función de criterios de equidad socialmente aceptados.

8.2. Introducción de Criterios no Económicos

Así ineludibles objetivos políticos son tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones en materia de inversiones públicas. Es indispensable considerarlos juntamente con los criterios económicos, aunque sean muy difíciles de incorporar en los métodos de evaluación de proyectos. Con la finalidad de ponderar dichas restricciones se parte del principio de que buena parte de los servicios producidos por el sector público no tienen precio de mercado, dado que no son entregados a cambio de dinero. No es posible la aplicación del criterio *costo-beneficio*, porque mientras los primeros en general son medibles, los segundos aunque identificables, no son fáciles de cuantificar. Por ello es utilizable el criterio de *costo-efectividad* o *costo-eficiencia*, entendiéndose que ambas comprenden un conjunto de factores objetivos y subjetivos acordes con valoraciones de tipo político y social. Ante proyectos alternativos de similar efectividad, deberá elegirse aquellos que garanticen la minimización de costos.

9. PROCESO DECISIONAL DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

9.1. Importancia

Argentina, como buena parte de América Latina, ha destinado en inversiones en las últimas décadas un buen porcentaje del producto bruto comparable a los estándares de los países desarrollados. A pesar de ello, el país tuvo una pobre performance de crecimiento debido a que, aun siendo inversiones de gran magnitud, la *productividad de la inversión pública* fue muy baja. No respetar requisitos técnicos básicos y de sentido común fueron las causas. Así la ausencia de pautas generales, de metodologías adecuadas y de capacitación profesional que garantizara la viabilidad de los proyectos de inversión y significó una falta de homogeneidad para realizar análisis comparativos. Consecuentemente se plantea la necesidad de contar con un sistema racional para la toma de decisiones de inversiones públicas, que seleccione los proyectos por sus cualidades

y resultados. No como producto de las presiones corporativas ante la ausencia de proyectos alternativos bien estudiados.

9.2. Marco Institucional

La Secretaría de Programación Económica, a través de la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, es responsable del diseño de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), determinando prioridades en los proyectos que integran el Presupuesto Nacional. Le compete definir pautas generales y metodologías particulares para la evaluación de proyectos. El Reglamento del artículo 15 de la LAFCO (Decreto 1344/07) señala que la ONP en los casos de proyectos de inversión, requerirá la intervención de la Secretaría de Política Económica con el objeto de contar con el informe técnico que justifique su realización.

Con la finalidad de otorgar valor compulsivo al proceso de toma de decisiones en materia de inversiones públicas, en agosto de 1994 se sancionó la *Ley 24354* de Inversión Pública, reglamentada por *Decreto 720/95*. Se consideran como *objetivos centrales* del SNIP la implementación de un inventario permanente o banco de proyecto de inversión pública nacional (BAPIN) y la elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas. Por otra parte se incorporan metodológicas no circunscriptas a criterios económicos en la evaluación de proyectos como los mencionados criterios *costo-efectividad* o *costo-eficiencia*. Con la finalidad de sistematizar la presentación de los proyectos, la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos —órgano rector del sistema— ha elaborado una *Guía General para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública nacional*, exigiéndose la presentación de diversos formularios en cumplimiento de las siguientes *etapas* del SNIP: Idea general; Perfil de distintas alternativas; Pre factibilidad para distintas alternativas y Factibilidad de la alternativa seleccionada.

Asimismo, la guía define la integración de las siguientes *áreas temáticas*, en concordancia con lo señalado en el punto 3: Institucional; Justificación del proyecto; Técnico; Localización; Cronograma; Costos; Beneficios; Evaluación; Financiamiento y Ejecución.

Los distintos organismos del gobierno que realicen inversiones significativas deberán contar institucionalmente con una *unidad operativa* responsable de su programación, definición de prioridades y la realización de estudios de proyectos. De manera tal que el principio de “normatización centralizada” es facultad de la Dirección Nacional de Inversión Pública, y el de “descentralización operativa” corresponde a cada una de las unidades operativas creadas.

Por decreto 967/05 se aprobó el “Régimen Nacional de asociación pública-privada para el desarrollo de infraestructura y servicios”. Por otra parte el IRSA, Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (conformado por la Cooperación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el BID) promueve tales asociaciones aunque con la preocupación de buscar