

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

N° 44

Noviembre - Diciembre 2000



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, 5° Piso, (1093)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (54 11) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: María Jesús Sáez López (España)
Vice Presidente 1ro.: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do.: Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Jorge Cuevas Morales (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 1ro.: María Virgen Pérez (Puerto Rico)
Vocal Suplente 2do.: Carlos Altamirano Toledo (México)
Vocal Suplente 3ro.: Germán Molina Díaz (Bolivia)
Vocal Suplente 4to.: Adrián Gómez (Honduras)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro.: María Cristina Urdaneta (Venezuela)
Vice Presidente 2do.: Delfina Vargas Sanabria (Costa Rica)
Secretario: Expidio Palacios (Paraguay)

AUDITORES

Auditor Titular: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Suplente: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 44**

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2000

AÑO XXVII

Nº 44

**Revista Internacional de
PRESUPUESTO PÚBLICO**

Noviembre-Diciembre 2000

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Auditoría Stephen J. Gauthier	9
El factor presupuesto electrónico Jorge E. Aponte	41
Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario Sergio Berensztein, Hernán Lerena Ortiz y Marcos Peña	61
El gasto social en los presupuestos generales de España para el año 2000 María Jesús Saéz López	95

Nota editorial

En estos días, como consecuencia de que la internacionalización y la fuerte interdependencia de las naciones obliga a los estados a cumplir metas presupuestarias que aseguren el equilibrio fiscal al estilo Maastricht y, la competitividad del sector privado, los sistemas de control y la transparencia en la ejecución presupuestaria se han convertido en condiciones necesarias para asegurar una gestión eficiente.

Por esta razón, los esfuerzos de los especialistas apuntan, cada vez más, a diseñar mecanismos que garanticen la eficacia institucional y la imprescindible *accountability* de los funcionarios frente a la ciudadanía. Los sistemas de control y auditoría constituyen un aspecto esencial de este proceso, tanto en las administraciones centrales como en las locales, por cuanto aseguran la integridad de las estructuras gubernamentales de control y asisten a los funcionarios a enfrentar con éxito sus responsabilidades.

Por otra parte, la utilización de tecnologías avanzadas en la formulación y administración de los presupuestos públicos también constituye un factor fundamental porque se ha transformado en una fuerza catalizadora para la competitividad del sector público y el privado. *Internet* y los soportes electrónicos facilitan el acceso a la información, la proveen en tiempos casi reales y hacen más sencillos los controles por parte de quienes ejercen las tareas de auditoría y también de la propia ciudadanía.

Muchos de estos importantes factores son analizados en los artículos que han sido incluidos en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

En el primero de ellos, titulado *Auditoría*, **Stephen Gauthier** intenta clarificar el papel de las auditorías en los gobiernos locales en los Estados Unidos, ofreciendo un panorama general de las tareas y actividades que este concepto abarca.

Jorge Aponte, Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico, es autor de un trabajo que lleva por tí-

tulo *El factor presupuesto electrónico*, en el cual se incluye información valiosa acerca de los cambios substanciales en la formulación y administración del presupuesto en ese país utilizando la informática como factor de competitividad.

También se incluye un artículo de **Sergio Berensztein, Hernán Lerena Ortiz y Marcos Peña** titulado *Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario*, que constituye una importante contribución al debate sobre la transparencia, los sistemas de control y la accountability frente a la ciudadanía en el proceso de ejecución presupuestaria en la Argentina.

María Jesús Saéz López, Presidenta del Consejo Directivo de la ASIP, es la autora de un exhaustivo examen de los presupuestos generales de España, analizando sus principales rasgos y características, con especial referencia al gasto social y su financiación.

Una vez más, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* contribuye a un debate tan extenso como lo es el que se produce alrededor del manejo del sector público, cada vez más exigido tanto por las tecnologías que se emplean como por el objetivo de alcanzar cada vez más altos índices de eficacia en la gestión.

Auditoría

Stephen J. Gauthier

El término *auditoría* es conocido para todos aquellos que están relacionados con las finanzas públicas. Un análisis atento revela, sin embargo, que este término se utiliza en una serie de formas distintas. Por ejemplo, la palabra *auditoría* evoca, para muchos, imágenes de la revisión anual o bienal del estado financiero de tesorería de las administraciones locales. Para otros, la auditoría se asocia con la función de supervisión interna de una administración. Otros, por su parte, pueden ver el término aplicado a supervisiones pensadas para evaluar la eficiencia o la eficacia de una o más de las actividades o funciones de una administración local. Este capítulo intentará esclarecer el papel que desempeña la auditoría a nivel de las administraciones locales ofreciendo un panorama de las actividades más comunes que abarca dicho término.

Panorama de las auditorías financieras externas

Las administraciones locales normalmente preparan estados financieros para uso de terceros ajenos al gobierno, como

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 12 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen y Dennis Strachota. Ha sido incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la Government Finance Officers Association de los Estados Unidos y Canadá.

contribuyentes, órganos legislativos y de control e inversores y acreedores.¹ Esa información financiera desempeña un papel importante en el cumplimiento, por parte de las administraciones, de su obligación de ser responsables. Estos estados financieros contienen afirmaciones de la gestión administrativa sobre la situación financiera, los resultados de las operaciones y el margen de autofinanciación de una administración. Naturalmente, es posible que los terceros no deseen confiar en afirmaciones de la gestión administrativa no corroboradas, especialmente porque dichas afirmaciones podrían reflejar favorable o desfavorablemente el desempeño de la propia gestión administrativa. Por lo tanto, los terceros externos tradicionalmente han recurrido a auditores externos o "independientes" para estar seguros de que las afirmaciones de la gestión administrativa en los estados financieros son confiables.

Una auditoría financiera requiere, por ende, que el auditor reúna el material de prueba apto y suficiente necesario para comprobar la exactitud de las afirmaciones de la gestión administrativa en los estados financieros. El auditor obtiene esta prueba mediante inspección, observación, averiguaciones y confirmaciones de terceros.² Los criterios utilizados para juzgar la exactitud en la mayoría de los casos son los principios contables generalmente aceptados (PCGA). La principal fuente de PCGA para las administraciones locales es el Consejo de Normas de Contabilidad Pública (CNCP), aunque también son importantes otras fuentes de principios contables generalmente aceptados (por ejemplo, la Asociación Americana de Contadores Públicos).

Errores comunes

Lamentablemente, la experiencia reciente ha demostrado que

¹ Concepts Statement No. 1, *Objectives of Financial Reporting*, (Stanford, CT: Governmental Accounting Standards Board, 1987) párrafo 30, identifica estos tres grupos como los principales usuarios de los estados financieros externos de las administraciones locales.

² Véase *Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting* (Chicago: Asociación de Funcionarios estatales de Economía, 1988), p. 131.

el público a menudo comprende mal la función que realizan los auditores de estados financieros. Por lo tanto, es necesario tratar de evitar algunos errores comunes.

Primero, es esencial no perder de vista el hecho de que los estados financieros representan afirmaciones de la gestión administrativa, no del auditor, sobre la administración. Tampoco es que cambie la responsabilidad última de la gestión administrativa por los estados financieros cuando el auditor participe en su elaboración. Al contrario, la función del auditor sigue siendo la expresión de una opinión sobre las afirmaciones de la *gestión administrativa*.

Segundo, el auditor *no* trata de asegurar a los usuarios de los estados financieros que toda la información contenida en dichos estados financieros es exacta. Los auditores más bien hacen el trabajo que consideran necesario para brindar una *garantía razonable* de que los estados financieros no son *materialmente* incorrectos. En otras palabras, el auditor no afirma que todos los datos en los estados financieros son correctos, sino más bien que está razonablemente satisfecho de que los estados financieros no contienen aserciones erróneas de índole tal que puedan llegar a engañar seriamente a los lectores.

Tercero, los auditores *no* examinan todas las transacciones y datos reflejados en los estados financieros de una administración. Salvo en circunstancias excepcionales, un examen detallado de ese tipo no resultaría rentable. Lo que hacen los auditores es obtener el nivel de seguridad que necesitan examinando las transacciones y los datos en base a tests. Por ejemplo, un auditor puede seleccionar una pequeña muestra al azar de desembolsos y así obtener la prueba necesaria para sacar una conclusión razonable respecto de todos los desembolsos.

Por último, el objetivo del auditor no es detectar todas las actividades fraudulentas posibles que puedan haber tenido lugar durante un periodo fiscal. Si bien el auditor debe estar atento a las irregularidades de todo tipo que puedan salir a la luz en el cumplimiento de la obligación, la auditoría en sí apunta específicamente sólo a detectar aquellas irregularidades que pudieran tener un efecto material en la presentación adecuada de los estados financieros.

Independencia

Muchas auditorías de administraciones locales son realizadas por firmas de contadores públicos con licencia (CP). Otras administraciones locales son auditadas por auditores externos estatales (por ejemplo, la gestión administrativa del auditor del estado). En ambos casos, es esencial que los auditores de los estados financieros sean independientes si deben basarse en su trabajo terceros usuarios.

Además, no basta con que los auditores sean independientes *en los hechos*, también deben serlo *en apariencia*. Por ello, tanto los contadores públicos como los auditores estatales externos deben evitar cualquier impedimento *personal* o *externo* que lleve a otros razonablemente a cuestionar su objetividad o su capacidad para realizar la auditoría. Por ejemplo, sería inapropiado que un auditor aceptara un compromiso de auditar a un cónyuge o pariente, sin importar el grado de objetividad que pudiera mantenerse. Asimismo, restricciones absurdas en cuanto al tiempo acordado para llevar a cabo una auditoría podrían afectar la independencia. Los auditores estatales externos también deben ser independientes desde el punto de vista *estructural*. Para que así sea, los auditores estatales externos deben cumplir como mínimo con uno de los siguientes criterios:

- Realizan una auditoría en un nivel diferente del estado (por ejemplo, un auditor provincial realiza una auditoría en una administración local).
- Realizan una auditoría en una rama diferente del mismo nivel del estado (por ejemplo, un auditor legislativo lleva a cabo una auditoría en un organismo de la rama ejecutiva).
- Son elegidos por los ciudadanos.
- Son elegidos por un órgano legislativo y se remiten a él.
- Son designados por el jefe del Ejecutivo, pero confirmados por el órgano legislativo al cual deben remitirse.

El tema de la independencia se complica más para las administraciones locales porque la administración local, tal como la definen los PCGA, debe comprender más de una entidad legal. En esos casos, el auditor de la “entidad de supervisión”

debe no sólo ser independiente de la administración local tal como se define legalmente, sino que también debe ser independiente de todas las demás "unidades componentes" incluidas dentro de la entidad que presenta los estados financieros tal como la definen los PCGA.

Tipos de auditoría

Las administraciones locales normalmente reciben uno de tres tipos de auditorías financieras. Éstas se dividen en categorías basadas en los criterios utilizados por el auditor para cumplir con la obligación e informar acerca de ella.

Auditorías conformes a las normas de auditoría generalmente aceptadas (NAGA). Estos criterios son establecidos por la Gestión Administrativa de Normas de Auditoría (DNA) de la Asociación Americana de Contadores Públicos (AICPA en su sigla inglesa). Existen diez NAGA fundamentales, que se dividen en normas generales, normas en el trabajo de campo y normas de información. Las diez NAGA básicas fueron objeto de un considerable comentario autorizado de la Gestión Administrativa de Normas de Auditoría bajo la forma de Declaraciones de Normas de Auditoría.

Auditorías acordes con las normas estatales de auditoría generalmente aceptadas. No obstante, en muchos casos, se solicita a los auditores de administraciones locales que vayan más allá de las NAGA y sigan las normas estatales de auditoría generalmente aceptadas (NEAGA). Estas normas son establecidas por el Tribunal de Cuentas (TC) y se presentan en la publicación *Government Auditing Standards* (1988), llamada comúnmente el "libro amarillo". Las NEAGA no reemplazan las normas AICPA, sino que más bien complementan las NAGA para adaptarlas a las necesidades singulares del sector público. Por consiguiente, las NEAGA incorporan por referencia todo el trabajo de campo y las normas de información de las NAGA. Pero las NEAGA establecen sin embargo normas generales distintas que reemplazan a las NAGA. Se requieren NEAGA para todas las auditorías ordenadas a nivel federal. Además, varios estados y administraciones locales han optado por ordenar el uso de NEAGA aun en ausencia de un requerimiento federal para su utilización.

Auditorías únicas. Un tercer tipo de auditoría que se encuentra a nivel local es la "auditoría única". Dichas auditorías se ordenaron para muchas administraciones locales que recibían ayuda financiera federal por la Ley de Auditorías Únicas de 1984 (Ley de Auditorías Únicas). Antes de esta ley se requería a menudo a las administraciones locales que recibían ayuda de más de un organismo otorgante que se sometieran a múltiples auditorías que, en muchos casos, implicaban un testeado doble de la misma estructura interna de control. La Ley de Auditorías Únicas eliminó esa duplicación del esfuerzo ordenando una auditoría que respondiera a las necesidades de todos los organismos federales otorgantes. Como sucede con todas las auditorías ordenadas por la administración federal, las auditorías únicas deben realizarse en conformidad con las NEAGA. Además, deben cumplir con los requisitos adicionales establecidos en la Circular A-128 de la Gestión administrativa general del Presupuesto, *Auditorías de Administraciones Estatales y Locales*. En la Tabla 1 se comparan las normas de auditoría según los requisitos de las NAGA, NEAGA y las Auditorías Únicas.

Todas las auditorías de acuerdo con NEAGA, incluidas las únicas, conceden una prima a la conformidad de la administración con las leyes y regulaciones aplicables. Como consecuencia de ello, antes, a estas obligaciones se las llamaba auditorías financieras *y de conformidad*. Aunque esta terminología se modificó en la edición más reciente (1988) de *Government Auditing Standards*, el énfasis en la conformidad se mantiene intacto.

Obtención de la auditoría

Calidad de la auditoría

En teoría, el otorgamiento de licencias a auditores debería asegurar a los receptores de auditorías que recibirán servicios de alta calidad. Lamentablemente, la experiencia ha demostrado que la licencia en sí no garantiza que una administración reciba una auditoría de alta calidad.³ La calidad de los

³ Véanse los siguientes informes publicados por el GAO: *CPA Audit Quality*:

servicios de auditoría, al igual que los de otros profesionales, depende de la habilidad y el profesionalismo del prestador.

Tabla 1
Normas para Auditorías financieras

NAGA	NEAGA	AUDITORÍA ÚNICA
Normas generales (AACP)	Normas generales (Libro Amarillo)	Normas generales (Libro Amarillo)
Normas para trabajo de campo (AACP)	Normas para Trabajo de campo (AACP + Libro Amarillo)	Normas para Trabajo de campo (AACP + Libro Amarillo)
Normas de Información (AACP)	Normas de información (AACP + Libro Amarillo)	Normas de información (AACP + Libro Amarillo)
		Gestión administrativa de Presupuesto

Naturalmente, las auditorías mediocres no son un problema exclusivo del sector público. No obstante, varios factores agravan a veces el problema para las administraciones locales.

Uno de esos factores es la pericia especializada que hace falta para llevar a cabo la auditoría de una administración local. Por ejemplo, los auditores deben conocer las prácticas y normas especializadas de la información contable y financiera que se aplican en el sector público (por ejemplo, los pronunciamientos del Consejo de Normas de Contabilidad Pública). Asimismo, como se señaló anteriormente, a los auditores se les solicita a menudo que realicen auditorías de administraciones locales de acuerdo con normas que van más allá de las utilizadas para auditorías de empresas del sector privado. Como consecuencia de ello, la pericia y la experiencia en auditorías del sector privado no aseguran que un estudio de auditorías dado sea capaz de llevar a cabo una auditoría de buena calidad en una administración local.

Inspectors General Find Significant Problems (Washington, D.C.: General Accounting Office, diciembre 1985) y *CPA Audit Quality: Many Governmental Audits Do Not Comply with Professional Standards* (Washington, D.C.: General Accounting Office, marzo 1986).

Otro factor que puede agravar el problema de las auditorías mediocres en el sector público es la opinión errada de parte de algunos estudios en el sentido de que las auditorías de las administraciones locales representan un riesgo mínimo de responsabilidad. Por consiguiente, las administraciones locales descubren a veces que los estudios de auditorías asignan personal menos avezado a sus obligaciones.

Asimismo, los auditores a veces desconocen todas las partes interesadas que habrán de apoyarse en los informes de auditoría de administraciones locales. Las auditorías de entidades del sector público no sólo deben satisfacer las necesidades de inversores y acreedores, como las auditorías de empresas comerciales, sino que también deben satisfacer las necesidades de los órganos otorgantes y de control.

Por último, y posiblemente lo más importante, las administraciones locales con frecuencia han puesto demasiado énfasis en el costo para la selección de un auditor. Este enfoque puede llevar a la elección de estudios de auditoría menos competentes o directamente incompetentes.

Teniendo en cuenta todos los factores que a veces desembocan en auditorías de administraciones locales de bajo nivel, ¿qué medidas puede tomar una administración para asegurar que la auditoría concuerde con normas profesionales de alto nivel? Un estudio reciente del Tribunal de Cuentas, *CPA Audit Quality: A Framework for Procuring Audit Services* (agosto 1987), estableció una conexión importante entre la calidad de las auditorías y el proceso utilizado por una administración para conseguir una auditoría. El estudio del Tribunal de Cuentas establece cuatro atributos esenciales en un buen proceso de obtención de una auditoría:

- *Concurso.* Las administraciones deben considerar no menos de dos estudios de auditoría en su proceso de selección.
- *Solicitud.* Las administraciones deben utilizar pedidos exhaustivos de propuestas que contengan todos los requerimientos de la auditoría.
- *Evaluación técnica.* Al realizar la selección de un auditor, las administraciones deben considerar las competencias técnicas de los proponentes y no sólo el precio.

- *Convenio escrito.* Las administraciones deben preparar contratos de auditoría que delimiten las responsabilidades del auditor y de la administración respectivamente.

El estudio del Tribunal de Cuentas reveló que un buen 46 por ciento de las auditorías revisadas eran mediocres cuando el proceso de obtención de la auditoría seguido por la administración carecía de uno o más de estos atributos fundamentales. Por el contrario, sólo se encontró un 17 por ciento de auditorías mediocres cuando en el proceso de obtención de la auditoría seguido por la administración aparecían todos los atributos fundamentales.

En consecuencia, el informe del Tribunal de Cuentas incluía la recomendación de que se diera a las administraciones una orientación detallada respecto de cómo obtener servicios de auditoría de calidad. Como primera medida, el Forum Nacional Intergubernamental de Auditorías publicó *How to Avoid a Substandard Audit: Suggestions for Procuring an Audit* (1988). Este folleto contiene un panorama de cada uno de los principales aspectos de la obtención y supervisión de una auditoría. El *Audit Management Handbook*, de 1989, publicado por la Asociación Estatal de Funcionarios de Finanzas en cooperación con la Asociación Nacional de Auditores, Interventores y Tesoreros aportó a continuación una orientación detallada.

Responsabilidad por obtener servicios de auditoría

En la práctica, los órganos de gobierno con frecuencia delegan la responsabilidad de obtener una auditoría financiera externa a una comisión existente (por ejemplo, la comisión de finanzas) o a un individuo. Idealmente, como se verá más adelante en este mismo capítulo, esta responsabilidad debería asignarse a una comisión especial de auditorías. No obstante, la responsabilidad última por contratar los servicios de un auditor recae en el órgano de gobierno propiamente dicho. En consecuencia, cuando se delega esta responsabilidad a otros, quienes la reciben normalmente hacen una recomendación formal sobre la selección de auditor al órgano de gobierno, que entonces sigue o rechaza dicha recomendación.

Independientemente de la manera en que un órgano de gobierno decide delegar la responsabilidad de obtener una auditoría externa, es fundamental que quienes sean seleccionados posean corporativamente la pericia necesaria para hacer una recomendación sensata al órgano de gobierno. Los individuos responsables deben, sobre todo, poseer colectivamente un conocimiento específico sobre contabilidad, auditoría e información financiera gubernamental. Sin dicha pericia resulta difícil, cuando no imposible, concebir los procedimientos adecuados de obtención y evaluar los méritos relativos de los estudios de auditoría que hacen las propuestas.

Planificación de la auditoría

Una vez asignada la responsabilidad de obtener la auditoría, los responsables deben identificar el alcance de la obligación. Por ejemplo, ¿qué requerimientos legales están establecidos en la legislación o regulación federal, provincial o local para el alcance de la auditoría? ¿Existen pautas legales que la administración deba seguir en su obtención de servicios de auditoría? ¿Qué normas de auditoría deben utilizarse (a saber, NAGA, NEAGA, auditoría única)?

También debe tomarse una decisión en cuanto al nivel de seguridad que debe brindar el auditor. Como se señaló en el capítulo sobre la información contable y financiera, los estados financieros de las administraciones locales adoptan un "enfoque piramidal" respecto de la información financiera, y pueden contener declaraciones financieras tanto individuales, como integradas y combinadas. Como mínimo, los auditores deben dar una opinión sobre la buena presentación de los datos financieros a nivel combinado. Cuando se adopta este enfoque, los auditores juzgan la materialidad de los datos en relación con cada uno de los tipos de fondos y los grupos de cuentas combinados.⁴

⁴ Los tipos de fondos y los grupos de cuentas combinados se reconocen como el nivel adecuado para juzgar la materialidad en la guía de contabilidad y auditoría de la industria del Instituto de Contadores Públicos de Estados Unidos, *Audits of State and Local Governmental Units* (Nueva York: Instituto de Contadores Públicos de Estados Unidos, 1986), párrafo 5.5.

Es posible, no obstante, que las administraciones quieran pedir a sus auditores que brinden una opinión "de alcance total" sobre la presentación correcta de los estados financieros. Al aplicar este enfoque, los auditores juzgan la materialidad de los datos en relación con cada uno de los fondos individuales y los grupos de cuentas. En consecuencia, las auditorías de alcance total aportan a las administraciones locales un grado mayor de seguridad que las opiniones basadas en las declaraciones financieras combinadas.

Tanto el Consejo de Normas de Contabilidad Pública como la Asociación de Funcionarios estatales de Finanzas están oficialmente a favor del uso de auditorías de alcance total, y estas auditorías de alcance total son requeridas por la ley o la regulación en una serie de jurisdicciones.⁵ No obstante, las administraciones deciden muchas veces no recurrir a una auditoría de alcance total para evitar honorarios de auditoría más elevados. Al tomar una decisión, los individuos responsables de obtener la auditoría deberían considerar la opinión expresada en una declaración de políticas de la Asociación de Funcionarios estatales de finanzas donde se expresa que el costo adicional de una auditoría de alcance total "debería verse más que compensado por el beneficio de brindar una seguridad total a todos los usuarios respecto de los estados financieros de cada administración."⁶ Los individuos responsables de obtener una auditoría también deben usar la etapa de planificación para considerar los tipos y montos de asistencia que la administración está dispuesta a suministrar al auditor externo y los procedimientos y la agenda que se seguirán en el proceso de selección del auditor.

⁵ Véase la *Codification of Governmental Accounting and Financial Reporting Standards* (Norwalk, CT: GASB -Governmental Accounting Standards Board-Consejo de Normas de Contabilidad Pública, 1990), Apéndice B, y declaración de políticas de la Asociación de Funcionarios Estatales de Finanzas, *Audit Coverage of Individual Funds* (Chicago: Asociación de Funcionarios municipales de Finanzas, 1983).

⁶ "Audit Coverage of Individual Funds" (Chicago: Asociación de Funcionarios Municipales de Finanzas, 1983).

Solicitud de servicios de auditoría

Lo esencial del proceso de obtención de una auditoría es la preparación de un pedido de propuestas (PP). El Pedido de Propuestas es un documento informativo importante que, para ser efectivo, debe satisfacer las necesidades tanto de los proponentes potenciales como de la administración.

El Pedido de Propuestas debe suministrar una amplia gama de información a los potenciales proponentes. Por ejemplo, los proponentes necesitan saber cómo y cuándo se les exigirá que presenten las propuestas y cómo serán evaluadas. También necesitan saber el alcance de la obligación y las normas de auditorías que deben seguirse. Además, los proponentes necesitan recibir información sobre la naturaleza de la administración, entre otras cosas su estructura de financiación, su presupuesto y su sistema contable. También necesitan conocer cualquier debilidad existente o problema anticipado. Por otra parte, los proponentes desearán tener información acerca del tipo y la cantidad de asistencia que brindará la administración, así como los horarios para la realización de la auditoría y los informes requeridos.

El Pedido de Propuestas también debe aportar a los funcionarios responsables de seleccionar al auditor la información que necesitarán para evaluar la pericia técnica de los proponentes. En consecuencia, el Pedido de Propuestas debe requerir información específica sobre las competencias técnicas, la experiencia anterior y el enfoque de auditoría propuesto por los proponentes. La información sobre el enfoque de auditoría previsto resulta particularmente útil para evaluar si los proponentes muestran una buena comprensión del alcance de la obligación y del entorno singular de la administración.

Evaluación de las propuestas

Si una administración preparó un buen Pedido de Propuestas, las propuestas que reciba deberían brindar toda la información necesaria para seleccionar a un auditor.

En la práctica, son varios los criterios que pueden adoptarse para seleccionar a un auditor. Un criterio común es el de solicitar a los proponentes que presenten la información so-

bre sus competencias técnicas y el enfoque de la auditoría por separado, pero al mismo tiempo, con información sobre su oferta de precio. Se asignan entonces "puntajes" separados a cada una de las partes de la propuesta, y se selecciona al proponente con el puntaje global más alto. Otro criterio consiste en pedirles inicialmente a los proponentes sólo información sobre sus competencias técnicas y su enfoque respecto de la auditoría. La administración invita entonces sólo a los proponentes más calificados a presentar las ofertas de precio. Otro criterio más es el proceso de oferta negociado. Según este método, a los proponentes no se les pide que presenten ofertas de precio. En cambio, se identifica al estudio más calificado en base a las competencias técnicas y el enfoque referido a la auditoría y se negocia un precio con ese estudio. Si no puede negociarse un precio satisfactorio, entonces la administración intenta negociar un precio con el estudio que se determinó en segundo lugar.⁷

Aunque el precio es una consideración importante, es fundamental que cualquier proceso de selección de auditores acuerde suma importancia a la idoneidad. Para alcanzar esta meta, las administraciones deben establecer un sistema de calificación para propuestas que se incline claramente a favor de las competencias técnicas antes que el precio. Además, las administraciones deben cuidar que dicho sistema se aplique correctamente en la práctica. Si se realiza sólo una evaluación superficial de las competencias técnicas, la mayoría o la totalidad de los oferentes puede recibir el mismo puntaje técnico aunque existan diferencias importantes entre ellos. En ese caso, es efectivamente el precio, más que las competencias, el principal factor determinante de selección entre los proponentes.

Por ejemplo, supongamos que una administración está evaluando la capacidad de los proponentes para auditar su sistema de procesamiento electrónico de datos (PED). La administración podría decidir darle un puntaje perfecto en este ítem a todos los proponentes que tienen experiencia auditando sistemas de PED. Sin embargo, no toda la experiencia en

⁷ Si bien ciertas jurisdicciones requieren licitaciones negociadas, en otras están a menudo prohibidas por la ley o la reglamentación.

PED tiene posibilidades de ser de igual valor para la administración. Algunos estudios, por ejemplo, pueden tener amplia experiencia con sistemas de hardware y aplicaciones de software similares a los utilizados por la administración mientras que otros carecen de dicha experiencia. Un buen proceso de evaluación de propuestas debería tomar en cuenta esas importantes diferencias al asignar los puntajes que servirán de base a la elección del auditor.

Una vez seleccionado el auditor, debe redactarse un contrato que delimite con mucho cuidado las responsabilidades del auditor y de la administración respectivamente. En muchos casos, dicho contrato incorpora por referencia las estipulaciones específicas del RFP utilizadas para solicitar propuestas. Las administraciones no están bien asesoradas para permitir que una carta de obligación del auditor reemplace un contrato de auditoría bien redactado.

Realización de la auditoría e información de los resultados

Controles internos y tests de auditoría

Como se dijo anteriormente, la auditoría interna es el proceso de recoger sistemáticamente el material de prueba suficiente y apto necesario para atestiguar la exactitud de los estados financieros de una administración. El primer paso que da un auditor para reunir esta evidencia es comprender la estructura de control interno de una administración.

La estructura de control interno de la administración comprende tres elementos. El primer elemento es el entorno de control, que incluye los distintos factores que favorecen o traban la efectividad de las políticas y los procedimientos. Por ejemplo, una función de auditoría interna bien manejada, como se verá más adelante en este capítulo, puede favorecer enormemente el entorno de control. A la inversa, una actitud de desdén respecto de los controles internos por parte de la gestión administrativa puede deteriorar la efectividad aun de los controles mejor concebidos.

El segundo elemento de la estructura de control interno de

una administración es su sistema contable. El sistema contable de una administración consiste en los métodos y registros establecidos para identificar, reunir, analizar, clasificar, registrar e informar las transacciones de una entidad y para mantener la responsabilidad por los activos y los pasivos correspondientes.⁸

El tercer elemento de la estructura de control interno comprende los distintos procedimientos de control, como la segregación de deberes incompatibles, utilizada para asegurar que ciertos objetivos sean alcanzados. Aunque se hace una distinción teórica entre el sistema contable propiamente dicho y los procedimientos de control, en la práctica funcionan en general como dos aspectos de un sistema único, integrado.

Una vez que adquirió una comprensión de la estructura de control interno de la administración y documentó dicha comprensión de una manera (a saber, cuadros, cuestionarios, textos) adecuada al tamaño y la complejidad de la administración, el auditor está preparado para evaluar el riesgo de los controles. Para comprender la importancia de esta evaluación, es esencial distinguir primero entre dos categorías distintas de pruebas que pueden realizar los auditores.

Por un lado, los auditores prueban *directamente* las afirmaciones relacionadas con los componentes materiales de los estados financieros. Estos asertos incluyen existencia/caso, estado completo, derechos/obligaciones, valuación/asignación y presentación/revelación. Por otro lado, los auditores también prueban *indirectamente* los asertos de los estados financieros poniendo a prueba el sistema contable y los procedimientos de control que los producen. Los tests del primer tipo se conocen en la literatura de auditoría como "tests probatorios"; los tests del segundo tipo se denominan "tests de los controles". Un ejemplo de cada uno de los tipos de tests puede ayudar a aclarar la diferencia.

Supongamos que los auditores desean determinar si la suma asentada como "equipamiento" en el balance es materialmente errónea. Supongamos, también, que la administración

⁸ SAS No. 55, *Consideration of the Internal Control Structure in a Financial Statement Audit* (Nueva York: Asociación Americana de Contadores Públicos, abril, 1988).

estableció procedimientos destinados a asegurar que todo nuevo equipo se identifique y registre automáticamente en las cuentas como parte del proceso de preparar un vale para autorizar su pago al vendedor. Como parte de su esfuerzo, los auditores pueden decidir poner a prueba el sistema de vales para determinar si los vales por equipamiento realmente incluyen números de identificación como se exige indicando que todo nuevo equipo se agregó a la cuenta equipamientos. Dicha prueba sería un "test de los controles". Los auditores también pueden realizar un inventario del equipamiento y comparar la cantidad de equipamiento existente, determinado por el inventario, con la cantidad de equipamiento señalado en las cuentas. Dicho inventario de equipamiento constituiría un test probatorio.⁹

Si bien los tests de los controles pueden permitir que un auditor ponga un alto grado de confianza en el sistema de control de una administración, dichos tests no pueden eliminar nunca la necesidad de realizar tests probatorios. No obstante, los resultados de los tests de los controles pueden tener un efecto importante en la naturaleza, la oportunidad y el alcance de los tests probatorios. La evaluación del riesgo de los controles se emprende para determinar en qué medida pueden utilizarse eficazmente los tests de los controles para modificar los tests probatorios. Si, en base a la comprensión de la estructura de control interno de una administración por parte de un auditor, un conjunto deseado de controles internos parece bien concebido, la forma más eficaz de llevar a cabo la auditoría puede ser apoyarse ampliamente en dichos controles. Por otro lado, los auditores pueden descubrir que ciertos controles están mal diseñados o que pueden llegar a ser ineficaces (por ejemplo, personal insuficiente para una segregación adecuada de obligaciones incompatibles). En ese caso, el auditor puede verse obligado a apoyarse mucho en los tests probatorios. El tipo específico de test probatorio utilizado (a saber, tests de detalles o procedimientos de revisión analítica) depende también de la evaluación del riesgo de los controles del auditor.

⁹ Aunque los tests de los controles y probatorios apuntan conceptualmente a distintos fines, no son recíprocamente excluyentes. Por lo tanto, es común que los auditores diseñen tests con elementos de ambos.

Si en la evaluación del riesgo de los controles el auditor determina que puede resultar eficaz basarse en mayor o menor medida en ciertos controles, debe obtener la evidencia necesaria para asegurar que dichos controles funcionan, de hecho, conforme a la forma en que fueron diseñados. A veces, es posible que dicha evidencia haya sido reunida como parte del proceso de obtener y documentar la estructura de control interno de la administración. Lo más común es que el auditor deba realizar tests de los controles adicionales después de la evaluación preliminar del riesgo de los controles para obtener la evidencia necesaria que sustente dicha evaluación. Si la evidencia obtenida mediante los tests de los controles no respalda un alto grado de confianza en los controles internos tal como había previsto el auditor durante la evaluación de los controles, la naturaleza, el diseño, y el alcance de los tests probatorios deben cambiar en la debida forma.

Las auditorías únicas constituyen una especie de excepción a la relación antes descrita entre los tests de los controles y los tests probatorios. En las auditorías únicas se exige a los auditores llevar a cabo más tests de los controles para todos los principales programas de ayuda financiera federal, más allá de que proyecten basarse en dichos controles para modificar los tests probatorios. Además, si los principales programas de ayuda financiera federal de una administración no incluyen por lo menos el 50 por ciento de la ayuda financiera federal recibida por la administración, se requiere entonces que los auditores realicen más tests de los controles para los programas menos importantes, en orden decreciente de tamaño, hasta llevar a cabo los tests correspondientes a por lo menos el 50 por ciento de la ayuda financiera federal.¹⁰

Debilidades de los controles. En el proceso de obtener la evidencia necesaria para expresar una opinión sobre la presentación correcta de los estados financieros, el auditor puede descubrir debilidades en la estructura de control interno de la administración. Si dichas debilidades son significativas, deben ser comunicadas a la gestión administrativa y se las co-

¹⁰ Véase *Audits of State and Local Governmental Units* (Nueva York: Asociación Americana de Contadores Públicos, 1986), artículo 21.11-12.

noce como "condiciones informables".¹¹ Además, algunas condiciones informables son de tal significación que podrían derivar en aserciones erróneas materiales en los estados financieros. Las debilidades correspondientes a esta subcategoría de condiciones informables se conocen como "debilidades materiales."¹²

Test de conformidad. Una característica ambiental significativa del sector público es la importancia dada a la conformidad de las administraciones con los requerimientos legales en aplicación. De hecho, la falta de conformidad con los requerimientos legales puede a veces tener un efecto material en la presentación correcta de los estados financieros. En consecuencia, todos los tipos de auditorías de las administraciones locales implican la realización de algunos tests de las transacciones para verificar su conformidad con las leyes y regulaciones en aplicación.

En el caso de la ayuda financiera federal, los auditores normalmente realizan tests para verificar la conformidad con los requerimientos tanto *generales* como *específicos*. Los requerimientos generales de conformidad son los aplicables a todos los programas de ayuda financiera federal (a saber, Ley Davis-Bacon, derechos civiles, gestión de efectivo). Los requerimientos específicos, por su parte, son las pautas detalladas que se aplican a los programas particulares de ayuda financiera federal (a saber, tipos de servicios, admisión, equiparación/ni-

¹¹ SAS No. 60, *Communication of Internal Control Structure Related Matters Noted in an Audit* (Nueva York: Asociación Americana de Contadores Públicos, 1988), define los problemas informables como "deficiencias significativas en el diseño o el funcionamiento de la estructura de control interno, que pudieran afectar adversamente la capacidad de la organización para registrar, procesar, resumir e informar datos financieros coherentes con los asertos de la gestión administrativa en los estados financieros."

¹² SAS No. 60, *Communication of Internal Control Structure Related Matters Noted in an Audit* (Nueva York: Asociación Americana de Contadores Públicos, 1988) define una debilidad material como "un problema informable en el que el diseño o funcionamiento de los elementos específicos de la estructura de control interno no reducen a un nivel relativamente bajo el riesgo de que errores o irregularidades en cantidades que serían materiales en relación con los estados financieros que están siendo auditados pudieran ocurrir y no ser detectados dentro de un período oportuno por los empleados en el proceso normal de cumplir con las funciones que les fueron asignadas."

vel de esfuerzo, información, asignación de costos, requerimientos especiales, y subreceptores de supervisión). Pueden encontrarse sugerencias de tests de auditoría para requerimientos generales de conformidad, así como requerimientos específicos de conformidad aplicables a los programas más amplios de ayuda financiera federal en el *Compliance Supplement for Single Audits of State and Local Governments (Compliance Supplement)* de la Gestión administrativa General del Presupuesto. La utilización de los tests recomendados por el *Compliance Supplement* es voluntaria, pero los auditores en general llevan a cabo estos tests porque el *Compliance Supplement* aporta el beneficio práctico de servir como "puerto seguro" en cualquier revisión federal de la calidad de una auditoría. Para determinar los requerimientos específicos de conformidad para los programas de ayuda federal no contenidos en el *Compliance Supplement*, los auditores a menudo recurren al *Catalog of Federal Domestic Assistance* o al contrato de otorgamiento propiamente dicho.¹³

Informes del auditor

Las responsabilidades de información del auditor dependen de las normas utilizadas para llevar a cabo la obligación. No obstante, como mínimo, todas las auditorías dan como resultado un informe sobre la presentación correcta de los estados financieros. Si el auditor determina que los estados financieros no contienen asertos materialmente erróneos, el auditor emite una opinión incondicional o "limpia". En caso contrario, alguna deficiencia (a saber, una falta de registros adecuados de los activos fijos que respalden la cantidad de activos fijos que figuran en el balance) puede requerir que un auditor emita una opinión "condicionada"; en otras palabras, el auditor declarará que los estados financieros están presentados correctamente *salvo por* ciertos elementos especificados. En casos extremos, es posible que los auditores no puedan expre-

¹³ Véase SAS No. 63, *Compliance Auditing Applicable to Governmental Entities and Other Recipients of Governmental Financial Assistance* (Nueva York: Asociación Americana de Contadores Públicos, 1989).

sar ninguna opinión ("desistimiento de opinión") o puedan verse obligados a declarar que los estados financieros *no* están correctamente presentados ("opinión adversa").

Los auditores también tienen responsabilidades de información referidas a las debilidades de los controles internos descubiertas durante una auditoría. En una auditoría conforme a las NAGA, los problemas informables, incluidas las debilidades materiales, se informan normalmente en carta aparte a la gestión administrativa. Esta letra en general no se publica y puede o no ponerse a disposición del público. En una obligación conforme a las NEAGA, por otro lado, los problemas informables se comunican en un informe sobre controles internos publicado. En una auditoría única, el informe conforme a las NEAGA sobre controles internos se complementa además con un informe adicional sobre controles internos que aborda específicamente los controles referidos a los programas de ayuda financiera federal.

Las auditorías únicas y otras obligaciones conforme a las NEAGA también concluyen con informes publicados sobre la conformidad de una administración con los requerimientos legales vigentes. Para una simple obligación conforme a las NEAGA, se requiere que el auditor sólo aporte una seguridad positiva o negativa sobre las transacciones verificadas; en otras palabras, el auditor declara en el informe que todas las transacciones verificadas, a menos que se señale otra cosa, son conformes a los requerimientos legales en aplicación, y que no ha habido evidencia que indique que las transacciones no verificadas de ese modo no están también en conformidad con los requerimientos legales. En las auditorías únicas, el informe conforme a las NEAGA sobre conformidad se complementa con hasta tres informes adicionales que abordan específicamente la conformidad con las leyes y regulaciones vinculadas a los programas de ayuda financiera federal. En uno de dichos informes, se exige al auditor que exprese una opinión señalando si los principales programas de ayuda financiera federal fueron conformes a los requerimientos específicos de los programas. El auditor emite un segundo informe para abordar la conformidad de los principales programas de ayuda financiera federal con los requerimientos generales de conformidad. Por último, el auditor emite un informe para abor-

dar la conformidad de los programas menos importantes de ayuda financiera federal. También cabe señalar que las auditorías únicas requieren que los auditores informen *todos* los casos de no conformidad, independientemente de la materialidad.

Los auditores con obligaciones de auditoría única también deben presentar un informe sobre la presentación correcta del cronograma de ayuda federal financiera de la administración. El auditor *no* indica en este informe que el cronograma de la ayuda financiera federal tomado individualmente está correctamente presentado, sino sólo que dicho cronograma no es materialmente inexacto *en relación* con los estados financieros de la administración. La Tabla 12-2 presenta los distintos informes requeridos según las NAGA, NEAGA y de Auditoría única.

Además, cabe señalar que las NEAGA permiten que los auditores presenten informes separados sobre actos ilegales o indicadores de actos ilegales.

Conclusiones y costos discutidos

Los informes sobre controles internos y conformidad requeridos por las NEAGA y la Ley de Auditoría Única normalmente no incluyen descripciones detalladas de las condiciones informables y los casos de falta de conformidad. Estos informes normalmente mencionan las "conclusiones" separadas que acompañan a los informes. En principio, las conclusiones describen un "problema" (a saber, debilidad en los controles o situación de no conformidad), fijan los criterios utilizados para identificar el problema (a saber, ley vigente), debaten la causa y el efecto potencial del problema, y ofrecen una recomendación respecto de cómo puede eliminarse dicho problema.¹⁴

Además, las auditorías únicas y otras obligaciones conformes a las NEAGA a menudo presentan cronogramas de "costos cuestionados". Son cargos a programas de ayuda financie-

¹⁴ Véase *Government Auditing Standards* (Washington, D.C.: Tribunal de Cuentas, 1988), pp. 7-4-7-6.

ra federal cuya autorización fue discutida por el auditor. Los tipos más comunes de costos cuestionados son:

- Costos no autorizables (a saber, cargos específicamente no permitidos por el otorgante).
- Costos indocumentados.
- Costos no aprobados (a saber, cargos no contenidos en el presupuesto de otorgamiento o cargos que requieren la aprobación previa del otorgante cuando dicha aprobación no fue, de hecho, obtenida).
- Costos no razonables.

Formatos de los informes

Las NEAGA y la Ley de Auditoría Única exigen que los auditores presenten una serie de informes como los descritos anteriormente. Idealmente, dichos informes deben presentarse conjuntamente con la opinión del auditor sobre la presentación correcta de los estados financieros y acompañaría a dichos estados.¹⁵ Muchas administraciones han chocado sin embargo con dificultades prácticas al preparar ese informe único oportunamente, o han decidido por alguna otra razón que responderían mejor a sus necesidades de alguna otra manera. Por lo tanto, muchas administraciones publican los informes requeridos por las NEAGA y la Auditoría Única -junto con las conclusiones, recomendaciones y los cronogramas- por separado.

Control de la auditoría

A una administración se le recomienda que controle el proceso de auditoría. Un objetivo importante de dicho control es determinar que el auditor está cumpliendo con la obligación proyectada. Por ejemplo, la administración debe verificar a lo largo de toda la obligación que el auditor cumpla con los plazos establecidos en el RFP y en el contrato de auditoría. Ejemplos de hitos importantes de la obligación que deben ser supervisados son la conferencia de admisión, el comienzo y el fi-

¹⁵ Véase *Government Auditing Standards* (Washington, D.C.: Tribunal de Cuentas, 1988), p. 5-12.

TABLA 2
Informes requeridos a los auditores
para las auditorías financieras

	NAGA	NEAGA	AUDITORIA ÚNICA
Informe sobre la Presentación Correcta de los Estados Financieros	X	X	X
Informe sobre la Presentación Correcta del Cronograma de Ayuda Financiera Federal		X	
Informe sobre Controles Internos		X	X
Informe sobre Controles Internos Relacionados con los Programas de Ayuda Financiera Federal			X
Informe sobre Conformidad		X	X
Informe sobre Conformidad con los Requerimientos específicos de los programas para los Programas Mayores de Ayuda Financiera Federal		X	
Informe sobre Conformidad con los Requerimientos Generales para Programas Mayores de Ayuda Financiera Federal			X
Informe sobre Conformidad para los Programas de Ayuda Financiera Federal Comunes			X

nal del trabajo de campo provisorio, el comienzo y el final del trabajo de campo de fin de año, la conferencia de salida, y la presentación de los informes finales del auditor.

Las administraciones también deben supervisar la auditoría para asegurar que se tomen acciones oportunas para remediar las debilidades de los controles, los casos de falta de conformidad, y potenciales limitaciones de la auditoría que haya identificado tentativamente el auditor.

Resolución de la auditoría

La fase final de la auditoría financiera es la resolución de la auditoría. Como se señaló anteriormente, los auditores normalmente identifican las debilidades en el transcurso de la auditoría y efectúan las recomendaciones adecuadas, ya sea en una carta a la gestión administrativa (para obligaciones conformes a las NAGA) o en "conclusiones y recomendaciones" que acompañan los informes conformes a las NEAGA sobre controles internos y conformidad. El proceso de resolución de la auditoría debería asegurar la adopción de medidas correctivas adecuadas para corregir las condiciones que siguen sin resolver al cierre de la auditoría. Un medio de alcanzar este objetivo es exigir el establecimiento de un plan de acción correctiva que fije las acciones específicas que debe emprender la gestión administrativa y el organigrama de dichas acciones. La administración debe luego supervisar la conformidad con el plan de acción correctiva y hacer responsable a la gestión administrativa si no cumple con sus compromisos.

Auditoría del desempeño

Las auditorías tradicionales de los estados financieros se concentran en si la administración suministra a los usuarios los estados financieros con información confiable. No abordan la cuestión más fundamental de si la administración cumple con sus responsabilidades de manera eficiente y eficaz. Para adquirir dicha certeza, las partes interesadas deben recurrir al auditor del desempeño.

Las auditorías del desempeño pueden ser efectuadas por terceros independientes o por personal de auditoría interna dentro de la administración. Cuando las auditorías del desempeño son efectuadas por terceros, se aplican normalmente los mismos criterios de independencia descritos anteriormente para las auditorías financieras. Cuando son efectuadas por personal de auditoría interna, los miembros del personal comúnmente deben cumplir con las normas especiales de independencia tratadas más adelante para la función de auditoría interna.

Si bien los auditores del desempeño y los auditores financieros usan muchas técnicas iguales, existen importantes diferencias entre ambos tipos de obligaciones. Por ejemplo, las auditorías financieras están pensadas para constatar la corrección de aserciones *explícitas* de la gestión administrativa (a saber, los estados financieros). Por consiguiente, el informe del auditor financiero es muy limitado y adopta la forma de un comentario sobre lo que es un documento de la gestión administrativa. Las auditorías del desempeño, por su parte, rara vez involucran aserciones explícitas de la gestión administrativa. Dichas auditorías examinan en cambio que la aserción *implícita* de la gestión administrativa está cumpliendo con sus responsabilidades de manera eficiente y eficaz. Como consecuencia de ello, los informes de la auditoría del desempeño son esencialmente documentos del auditor y la participación de la gestión administrativa en el informe publicado se limita a respuestas a las conclusiones y recomendaciones.

Otra importante diferencia tiene que ver con el respectivo propósito de las auditorías financiera y del desempeño. El propósito de una auditoría financiera normalmente abarca toda la entidad sobre la cual se informa en los estados financieros. Normalmente no es práctico, sin embargo, para el propósito de una auditoría del desempeño abarcar a una entidad entera. Las auditorías del desempeño se concentran en cambio normalmente en departamentos, organismos, actividades o funciones dentro de una administración.

Asimismo, la naturaleza de los criterios utilizados por el auditor en una auditoría financiera difiere de la naturaleza de los utilizados en una auditoría del desempeño. En las auditorías financieras, los auditores juzgan la "presentación correcta" de los estados financieros de acuerdo con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Estos principios son, a su vez, definidos por una literatura contable autorizada y completa que ha recibido aceptación general. Para juzgar si la gestión administrativa desempeñó sus deberes "con eficiencia" y "con eficacia", esas normas uniformemente aceptadas no existen. Por consiguiente, el auditor de desempeño enfrenta la difícil tarea de definir criterios convincentes de eficiencia y eficacia para cada obligación.

Las normas para la auditoría del desempeño en el sector público están contenidas en la *Government Audit Standards* del Tribunal de Cuentas, junto con las normas mencionadas anteriormente para las auditorías financieras. Estas NEAGA para las auditorías del desempeño comprenden las normas generales, las normas de trabajo de campo y las normas de información.

Las normas generales utilizadas para las auditorías del desempeño son idénticas a las utilizadas para las auditorías financieras conformes a las NEAGA. No obstante, las normas sobre trabajo de campo y las normas de información se ajustan específicamente a las necesidades de las auditorías del desempeño. Las normas de trabajo de campo especiales para auditorías del desempeño abordan los problemas de planificación, supervisión, conformidad, controles internos y evidencia. Las normas de información especiales para las auditorías del desempeño abordan los problemas de forma, puntualidad, contenido, presentación y distribución de los informes.

Las auditorías del desempeño normalmente siguen un esquema similar, en muchos aspectos, al seguido por las auditorías financieras. La auditoría comienza típicamente con una investigación preliminar para tener un conocimiento del departamento, órgano, actividad o función a auditar, lo cual incluye la importante estructura de controles internos. Luego de realizada esta investigación, el auditor está preparado para planificar y cumplir con la obligación. Al concluir la auditoría, se prepara el correspondiente informe. Finalmente, se toman las medidas necesarias para asegurar que los problemas detectados en la auditoría se resuelvan de manera satisfactoria.

La función de la auditoría interna

Muchas administraciones locales han establecido una función de auditoría interna. Idealmente, esta función de auditoría interna debería actuar como un mecanismo independiente de evaluación dentro de la estructura de controles internos de una administración. Si bien la función de auditoría externa puede beneficiar indirectamente a terceros fuera de la ad-

ministración, su responsabilidad primera es ayudar a la gestión administrativa de la administración a cumplir con sus responsabilidades.

Los auditores externos, igual que los financieros, a menudo dedican un esfuerzo considerable al estudio y la verificación del sistema contable de una administración. De hecho, como más adelante se mencionará, este punto de interés común a menudo permite que los auditores financieros externos se apoyen en el trabajo de los auditores internos. No obstante, el punto de interés del trabajo del auditor interno es más amplio que el del auditor financiero externo y puede abarcar la verificación y evaluación de la eficiencia y la eficacia de programas, actividades y funciones (a saber, auditoría del desempeño).

En el sector público, los auditores internos muchas veces utilizan las normas establecidas en los *Government Auditing Standards* del Tribunal de Cuentas para efectuar sus auditorías. Además, los auditores internos pueden usar las normas especiales emitidas por el Instituto de Auditores Internos, que coinciden con las fijadas por el Tribunal de Cuentas.

Dado que el auditor interno funciona dentro de la administración y trabaja principalmente en beneficio de la gestión administrativa de la administración, no puede esperarse que el auditor interno responda a los mismos criterios de independencia que deben aplicarse a los auditores financieros externos o del desempeño. Con todo, sigue siendo necesario cierto grado de independencia si los auditores internos quieren ser eficaces en el cumplimiento de sus responsabilidades. *Government Auditing Standards* señala que para ser considerados independientes, los auditores internos deben:

- Informar los resultados de sus auditorías al jefe o subjefe de la administración.
- Ser responsables ante el jefe o subjefe de la administración.
- Estar organizativamente posicionados fuera del personal o la función de operaciones de la gestión administrativa de la unidad que se audita.
- Que su independencia no se vea afectada por impedimentos personales o externos.

Además, las normas del Tribunal de Cuentas recomiendan que los auditores internos, siempre que sea factible, "estén bajo un sistema de personal en el cual la remuneración, la capacitación, la titularidad del puesto y el ascenso se basen en el mérito."¹⁶

En la práctica, los auditores internos a menudo desempeñan una serie de papeles en su administración. Además de verificar los sistemas contables y evaluar el desempeño, a los auditores internos se les pide con frecuencia que investiguen posibles irregularidades, que informen sobre denuncias o que trabajen en otros proyectos específicos asignados por la gestión administrativa o el cuerpo legislativo. Además, en razón de su conocimiento especializado, a los auditores internos se les pide muchas veces que brinden asistencia y apoyo técnico a la gestión administrativa o el cuerpo legislativo. Por ejemplo, puede pedirse a los auditores internos que ayuden a preparar los Pedidos de Propuestas para los servicios de auditoría y que ayuden a evaluar las respectivas competencias de los proponentes. Asimismo, los auditores internos participan con frecuencia en el diseño y la ejecución de nuevos procedimientos de control y sistemas electrónicos de procesamiento de datos. Del mismo modo, la gestión administrativa a su vez recurre a sus auditores internos en busca de apoyo técnico para realizar revisiones de la estructura de controles internos que puedan hacer falta según la legislación sobre integridad financiera.¹⁷

Los auditores financieros externos con frecuencia utilizan el trabajo de los auditores internos para llevar a cabo la auditoría anual o bienal de los estados financieros. Por otro lado, los auditores externos pueden basarse en el trabajo ya reali-

¹⁶ *Government Auditing Standards* (Washington, D.C.: Tribunal de Cuentas, 1988), pp. 3-8-3-9.

¹⁷ La administración nacional y varios estados sancionaron una legislación sobre "integridad financiera" que obliga a la gestión administrativa propiamente dicha a llevar a cabo revisiones periódicas de la estructura de controles internos de una administración e informe sobre los resultados de dichas revisiones. La teoría que sustenta dicha legislación es que la estructura de controles internos de una administración solamente puede ser eficaz si goza del apoyo activo de la administración.

zados por los auditores internos. En ese caso, los auditores externos tratan la función de auditoría interna como un "control" aparte por derecho propio y llevan a cabo los tests correspondientes para justificar la confianza en ese control. Por otro lado, los auditores externos a veces utilizan al personal de auditoría interna para llevar a cabo partes de la obligación de auditoría externa propiamente dicha, bajo la supervisión del auditor externo. Una estrecha coordinación de esfuerzos entre los auditores internos y externos puede ayudar a ambos a alcanzar sus objetivos de manera más eficiente con recursos de auditoría escasos.

Comités de auditoría

Idealmente, las administraciones deberían establecer comités de auditoría para asesorar al consejo de gestión administrativa sobre todos los asuntos ligados a la auditoría financiera externa, así como sobre todos los asuntos relacionados con la estructura de controles internos de la administración, incluida la función de auditoría interna. Los comités de auditoría son desde hace años un rasgo común en el sector privado, pero hace poco que se han vuelto comunes en el sector público también.

Los comités de auditoría son particularmente útiles por varias razones. Primero, pueden servir como un canal excelente de comunicación entre los auditores externos, la administración y el consejo de gestión administrativa. Segundo, los comités de auditoría pueden servir como una fuente valiosa de conocimiento técnico de la cual el consejo de gestión administrativa puede inspirarse para tomar decisiones relativas a la auditoría financiera externa y a la estructura de controles internos de la administración. Asimismo, los comités de auditoría sirven como una importante protección de la independencia de la auditoría financiera externa.

Al seleccionar a un comité de auditoría, un consejo de gestión administrativa debe poner el acento principalmente en dos consideraciones. Primero, la pertenencia a un comité de auditoría debe poseer colectivamente el conocimiento técnico en contabilidad, auditoría e información financiera necesario

para cumplir con sus deberes. Segundo, la pertenencia al comité debe estructurarse de tal modo que no se vea dominada por la gestión administrativa de la administración. Para alcanzar este segundo objetivo, las administraciones pueden optar por requerir que una mayoría de los integrantes del comité de auditoría venga de "afuera" de la administración. En otros casos, la independencia puede lograrse insistiendo en que todos los integrantes del consejo de gestión administrativa que actúen en el comité de auditoría no ejerzan una responsabilidad directa de gestión financiera dentro de la administración.

En la práctica, el tamaño de los comités de auditoría puede variar. Lo importante es que el comité de auditoría sea lo suficientemente grande como para aportar el conocimiento necesario, pero lo suficientemente pequeño como para formar un grupo de trabajo práctico. Normalmente, lo apropiado en ambos sentidos es un comité de auditoría de unos cinco miembros.

El comité de auditoría cumple normalmente con una serie de deberes específicos. Entre dichos deberes se cuentan, por ejemplo:

- Planificar la auditoría financiera anual.
- Preparar un Pedido de Propuestas para la auditoría financiera anual.
- Seleccionar un estudio de auditoría.
- Supervisar el desempeño del auditor.
- Supervisar la resolución de la auditoría.
- Revisar las presentaciones de los estados financieros (por ejemplo, si los cálculos son razonables, si los principios contables seleccionados son apropiados).
- Revisar el plan anual de auditoría interna.

La importancia de los comités de auditoría se vio subrayada recientemente en la literatura autorizada sobre auditorías por un requerimiento de las NAGA de que los auditores se aseguren de que el comité de auditoría (o su equivalente) sea informado de ciertos asuntos específicos ligados a la auditoría. Algunos ejemplos de esos asuntos son un cambio en las políticas contables, ajustes significativos en la auditoría, dificulta-

des encontradas al realizar la auditoría y desacuerdos con la gestión administrativa.¹⁸

Desarrollos profesionales

En los últimos años, la profesión de auditoría ha tomado medidas importantes para mejorar la calidad de las auditorías. Dos de las medidas más importantes son obligar a una formación profesional continua y la revisión de los pares.

La edición de 1988 de *Government Auditing Standards* estipula que los auditores, tanto internos como externos, que efectúen auditorías de acuerdo con las NEAGA cumplan con niveles específicos de formación profesional continua (FPC). Como mínimo, se exige que los auditores reciban 80 horas de formación cada dos años, con no menos de 20 horas de formación en el año. Asimismo, las NEAGA requieren ahora que en la mayoría de los casos, 24 de las 80 horas de formación exigida se relacionen directamente con el entorno de la administración y la auditoría administrativa.¹⁹ Se exige además a las organizaciones de auditoría que establezcan y mantengan un sistema que asegure que su personal cumpla con estos requerimientos.

La edición de 1988 de *Government Auditing Standards* también introdujo una nueva norma general de "control de calidad". Esta norma requiere que las organizaciones de auditoría tanto internas como externas estén sujetas a una revisión externa de control de calidad o "revisión de pares" cada tres años. Esta revisión apunta a asegurar que las organizaciones tengan políticas y procedimientos adecuados y que esas políticas y esos procedimientos se apliquen.

Las normas del Tribunal de Cuentas arriba descritas se aplican, por supuesto, sólo a los auditores que efectúan auditorías en conformidad con las NEAGA. La Asociación Ameri-

¹⁸ SAS No. 61, *Communication with Audit Committees* (Nueva York: Asociación Americana de Contadores Públicos, 1988)

¹⁹ *Government Auditing Standards* (Washington, D.C.: Tribunal de Cuentas, 1988), p. 3-2.

cana de Contadores Públicos adoptó recientemente un cambio en sus reglamentos internos que establece requerimientos similares de formación profesional continua y revisión de pares para todos sus miembros en la práctica pública. Dichas normas se aplicarían a todos los miembros de la Asociación Americana de Contadores Públicos que efectúen auditorías de administraciones locales de acuerdo con las NAGA.

Conclusión

La auditoría, en todas sus formas, desempeña un papel fundamental en las finanzas de las administraciones locales. Los auditores internos contribuyen a asegurar la integridad de la estructura de controles internos de la administración y asisten a la gestión administrativa en el cumplimiento de sus responsabilidades. Los auditores financieros externos brindan a los usuarios de los estados financieros de la administración local la seguridad independiente que necesitan de que se puede confiar en los datos en dichos estados financieros. Los auditores del desempeño, tanto externos como internos, contribuyen a asegurar que los programas, las actividades, y las funciones se manejan de manera eficiente y eficaz.

La auditoría permite que las administraciones locales marquen el contraste entre lo que es y lo que debería ser. Al hacerlo, las administraciones locales deberían estar mejor preparadas para responder a las necesidades de sus ciudadanos y otros con un interés vital en las finanzas de la administración.

El factor presupuesto electrónico*

Contador Público Nacional Jorge E. Aponte**

En nombre del Gobernador Rosselló, gracias por esta oportunidad de dirigirme al visionario público de este "Quest for Global Competitiveness, Forum 2000" (*En busca de la competitividad global, Forum 2000*). De hecho, es hora de que hagamos conocer nuestra visión respecto de las mejoras en la competitividad de Puerto Rico. Asimismo, los factores que nos llevan a creer que la situación actual es la mejor y nuestra visión del futuro.

La nueva forma de nuestra competitividad en desarrollo en esta Sociedad del Conocimiento deriva de varias fuerzas y varios factores. Y hoy teorizaremos que entre dichos factores y fuerzas, el proceso presupuestario del Gobierno de Puerto Rico (GPR) ha sido una de las numerosas fuerzas propulsoras o una vía importante. Apoyamos esta teoría en tres hechos fundamentales. Primero, la iniciativa del proceso presupuestario electrónico de Puerto Rico ha sido, sin duda, una fuerza propulsora, un catalizador para la competitividad de la comunidad gubernamental y económica. Segundo, el Documento del Presupuesto, producto final del proceso, es un documento de envergadura que contiene la información necesaria para pro-

* El presente artículo es una reproducción de la exposición realizada por Jorge Aponte ante el "Foro 2000, Búsqueda de la Competitividad Global".

** Jorge Aponte es Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico.

mover la competitividad. Y tercero, los cambios profundos requieren más que voluntad y valor, requieren de alguien que debe ejecutar y realizar. La Oficina del presupuesto reformó el GPR, respaldando otras siete reformas que hicieron cambiar las tendencias para bien, aumentando lo que debe aumentar, y disminuyendo lo que debe disminuir. Asimismo, la amplitud de los esfuerzos y el enfoque utilizado forjó una nueva cultura de la organización para que las futuras administraciones la continúen y mejoren.

Algunos de ustedes leyeron y utilizaron el presupuesto del GPR una década atrás, y todavía lo usan. Otros tal vez se hayan visto afectados por la reestructuración del proceso en estos últimos seis años. La mayoría de ustedes lo habrán leído en los diarios o habrán oído de alguien con un problema con alguna posición de Oficina del Presupuesto. En todos los casos se darán cuenta de la profundidad de mis palabras: *no recuerdan quiénes eran todos esos terceros*, pero si recuerdan que la mayoría de las veces la Oficina del Presupuesto se impuso y actuó bien. Ese es nuestro principal valor: lograr el bien, beneficiar a Puerto Rico.

Permitanme que comparta con ustedes un ejemplo de influencia sobre la competitividad. A mediados de 1997, la Oficina del Presupuesto investigó y desarrolló un borrador de proyecto de firmas digitales, que fue sometido a consideración del Gobernador en octubre de 1997. A fines de enero de 1998, el Gobernador Rosselló hizo pública su intención de presentar el proyecto de firmas digitales. Cito textualmente lo que admitieron los líderes de la industria de Puerto Rico en los medios: "No sé qué es", y también: "Entendemos el concepto pero no estamos técnicamente preparados para discutirlo más" y "El Sr. Pérez no hará comentarios por el momento".

Hoy, varios organismos gubernamentales y la industria están por terminar el plan piloto para la implementación de las firmas digitales. Estos tipos de iniciativas son las que hemos estado desarrollando en los últimos siete años. Proponer criterios nuevos y mejores; aumentar la responsabilidad; incrementar la cantidad y calidad de información pública; ponerla a disposición de todos, sin costo para los usuarios; aumentar la credibilidad y la confianza mediante el uso de auditorías independientes.

Todo país que ya es competitivo y todo país que quiera aumentar su competitividad debe aumentar su credibilidad y confianza para los inversores, empresas y el pueblo en general. Las empresas no quieren iniciar operaciones en lugares donde la información sobre la economía, el Estado y sus impuestos, el uso de los impuestos recaudados, los servicios estatales, etcétera, son secretos disponibles caso por caso y manifiestamente considerados sujetos a "comisiones". Los gobiernos deben ser transparentes, deben mostrar su alma a simple vista y estar sujetos a un análisis ilimitado. Los factores son varios, pero, insistimos, como ustedes comprobarán hoy, en que el proceso presupuestario ha desempeñado en Puerto Rico un papel relevante y significativo.

El proceso del presupuesto electrónico ha sido una fuerza propulsora, un catalizador para la competitividad gubernamental y económica de la comunidad.

Hoy la tecnología es fundamental para llevar a cabo el proceso presupuestario. Asimismo, liderando el buen uso de la tecnología para el proceso presupuestario, la Oficina del Presupuesto influyó profundamente en la cultura organizacional dentro del GPR y Puerto Rico.

Compartamos un ejemplo de reestructuración de procesos en la Oficina del Presupuesto sobre consumo de papel. En el año fiscal 1999, la Oficina del Presupuesto usó 1/3, exactamente 31% de la cantidad de papel utilizado cuatro años antes, en el año fiscal 1995. Pero no se trata de una excepción; el hecho es que, tomando como base el consumo del año fiscal 1995, el papel utilizado bajó de manera constante estos últimos cuatro años fiscales, a 82% en 1996, luego a 58% en 1997, a 52% en el año fiscal 1998 y a 31% en el año fiscal 1999.

Desde el año fiscal 1997, la Oficina del Presupuesto no tiene una imprenta en papel; hemos estado entregando principalmente en forma electrónica, usando Internet y copias impresas en papel por excepción o a pedido. Pero no obstante, en diciembre de 1999 teníamos la misma cantidad de impresoras personales que hace cuatro años. Algunos informes y borradores se imprimían en papel para uso interno. Esto resultaba incongruente con nuestro objetivo de ser una entidad sin papel.

Pensamos, ¿cómo podría alcanzarse un cambio más profundo en los hábitos de consumo? Para reducir la cantidad de uso de papel estos cuatro años simplemente supervisamos las compras, asegurando que los cálculos fueran en general razonables. No aplicamos un control demasiado grande, simplemente exigimos justificaciones e hicimos comparaciones. No obstante, en el año fiscal 2000 tenemos la intención de convertir a la Oficina del Presupuesto en una organización esencialmente sin papel. Por esa razón, en octubre de 1999 propusimos eliminar todas las impresoras y usar la pantalla como el "lugar" para "imprimir" informes a revisar. Por consiguiente, algunos procesos internos basados en documentación fueron pasados a electrónicos en noviembre de 1999. Pero en diciembre de 1999, recibí un signo de advertencia: se sometió a mi aprobación una cantidad significativa de compra de papel. Dije a los potenciales usuarios que presentaran y justificaran los pedidos individuales. Los resultados son que la orden original de 400 resmas bajara a varias órdenes que representaban 180 resmas, o sea sólo el 45%. Sí, algunos pueden decir que los costos del proceso aumentan geométricamente, y tal vez tengan razón de discutir el enfoque en esa excepción, pero a la larga la gente se dio cuenta de que podemos no obstante salvar algunos árboles y limitar el consumo de papel a las verdaderas necesidades justificables.

Ahora, imaginemos todo el proceso presupuestario. Más de 100 organismos que presentan tres copias de su solicitud anual de presupuesto en volúmenes o carpetas de un promedio de 80 páginas. Un organismo representaba 240 páginas, 100 organismos representaban 24.000. La Oficina del Presupuesto hacía algunas copias de partes de esas 24.000 páginas, y cada organismo hacía y debatía varios borradores antes de que se presentara formalmente la solicitud. Imagínense un "Search" de alguna palabra o expresión. Por eso la forma tradicional de hacer el presupuesto del GPR en 1992 fue un proceso pesado. Por eso Puerto Rico era menos competitivo que en la actualidad. Más de veinte mil páginas con miles de programas y actividades para analizar. La información financiera presentada en varios formatos, en terminología incomprensible para la mayoría de los ciudadanos, y sin embargo esencial para ser atendida como corresponde pues deriva-

rá en el presupuesto del año que viene para prestar servicio a la ciudadanía.

Otro secreto muy guardado del entonces proceso tradicional del presupuesto era su rendición una vez adoptado. En 1993, observé un enfoque muy peculiar para documentar y ejecutar el entonces proceso tradicional del presupuesto en papel. En suma, el organigrama era en su mayor parte el siguiente:

1. Un organismo tipeaba o preparaba en una computadora personal la solicitud de presupuesto; si el organismo usaba una computadora personal, lo más probable era que usaran un procesador de palabras y una planilla; varias aplicaciones automáticas diferentes y el formato electrónico, que no eran uniformes o comunes a todos.
2. El organismo luego imprimía en papel la solicitud de presupuesto y lo presentaba a través del servicio especial de mensajeros a la Oficina del Presupuesto.
3. La Oficina del Presupuesto analizaba la solicitud, adoptaba las decisiones y volvía a ingresar la mayoría de los datos de la solicitud (cantidades, montos y texto) en documentos electrónicos (procesador de palabras y planillas). La Oficina del Presupuesto también usaba varias aplicaciones automáticas distintas y los formatos electrónicos que no eran uniformes o comunes a todos los empleados dentro de la Oficina del Presupuesto.
4. La Oficina del Presupuesto luego presentaba documentos rudimentarios en procesador de palabras en un disco blando y los transfería a su "Sección Publicaciones"; Publicaciones abría los archivos y con simple Cortar y Pegar insertaba la información en PageMaker; se entregaban "originales" impresos, formateados y corregidos para ser fotocopiados (en 1993; en 1992 a una imprenta comercial).
5. Una vez impreso, el Documento del Presupuesto (alrededor de 250 copias) se distribuía a los legisladores, a cada organismo gubernamental provincial y a alrededor de 20 bibliotecas universitarias.
6. Después de junio, ya adoptado el presupuesto, la Oficina del Presupuesto preparaba una lista de cambios legislativos en cuanto a los importes solamente, y la pasaba a sus

receptores anteriores; no obstante, los textos no se actualizaban regularmente.

7. Normalmente, entre mediados y fines de julio, cada organismo asignaba cada artículo a la Resolución del Presupuesto, de acuerdo con el número de código de la cuenta oficial; y luego las cifras se tipeaban nuevamente (no se utilizaban computadoras personales ya que los formularios del "Presupuesto Ejecutivo" del Departamento del Tesoro eran los impresos por la Administración de Servicios Generales).
8. Los formularios tipeados del Presupuesto Ejecutivo (alrededor de dos páginas por programa, para unos 1.400 programas, digamos 2.400 páginas, con un promedio de 100 cuentas o artículos, 240.000 asientos) eran entregados manualmente a la Oficina del Presupuesto para su revisión y aprobación.
9. Una vez aprobada, la sección de ingreso de datos de Oficina del Presupuesto inscribía las sumas electrónicamente en el sistema contable CIFAS del Tesoro, algo que normalmente se terminaba para mediados de septiembre.
10. Pasados dos meses y medio del comienzo del año fiscal, después de la conversión de papel a electrónico y a papel varias veces, el presupuesto del año en curso estaba listo para gastar en las cuentas con techo máximo. El GPR había realizado operaciones limitadas por casi la cuarta parte de su año fiscal sin realizar debidamente controles financieros; básicamente, los sueldos comunes eran los desembolsos autorizados.

La aplicación del presupuesto electrónico desarrollado en 1995 crea la solicitud de presupuesto del año siguiente, los informes macro para el Documento del Presupuesto y los importes electrónicos afectados. La rendición del Presupuesto Ejecutivo, que en un tiempo llevaba meses e implicaba la inscripción (dos veces) de 240.000 asientos (por parte del organismo y de la Oficina del Presupuesto), ahora requiere simplemente cambiar cualquier importe afectado por un importe diferente del recomendado, si es que hay que cambiarlo. Estos cambios se realizan en algunas horas luego de emitida la Resolución del Presupuesto final, y la contabilidad se hace electrónicamente en

minutos, usando Star Net de Puerto Rico. En el año más espectacular, el Gobernador firmó la Resolución del Presupuesto el 30 de junio a las 11:30 hs, y su contabilidad se terminó antes de las 16:00 hs, justo a tiempo para el inicio de las operaciones del nuevo año fiscal al día siguiente.

La evaluación del Proceso del Presupuesto y el Documento se inició en 1993 y la reestructuración en 1994. Nuestro objetivo era un Presupuesto orientado al cliente, susceptible de un debate público abierto; que incluyera el máximo de información directa o indirecta relevante posible; contemplaba un documento claro y conciso que explicara cómo se beneficiarían los ciudadanos con los servicios. Un documento de búsqueda fácil; con información objetiva y creíble para que los usuarios basaran en ella sus decisiones. Un documento fácil de actualizar cada vez que se realizara un cambio, especialmente los implementados durante el proceso legislativo.

Estas y otras cuestiones fueron elementos del orden del día en la sesión de "brainstorming" realizada en 1994, que incluía cómo calcular el rendimiento para demostrar resultados públicamente. En la mesa del Consejo Directivo se plantearon conceptos como costo por unidad, sistemas contables, credibilidad, medios y tradición, programas, actividades, cálculo de costos de las actividades, cotejo y coherencia de cifras y terminología, operaciones versus capital, presupuestos versus sumas asignadas al pago de la deuda. Sumas asignadas por receptores de servicios: clientes-ciudadanos, otros organismos dentro del organismo y acreedores. Servicios prestados en efectivo versus servicios sólo prestados por empleados. Sectores socioeconómicos versus una nueva agrupación por departamento de coordinación.

Todas estas preocupaciones, estos conceptos y cuestiones existieron durante años, pero no había ningún proceso, por no decir sistema, que los comprendiera y brindara la oportunidad de una toma de decisiones. No había una forma común de hacer un simple análisis de "qué pasa sí". De modo que la tecnología de la información y la falta de la misma se debatieron como herramienta esencial que debía incorporarse a la reestructuración. Curiosamente, esta vez la Oficina del Presupuesto era el único organismo que había instalado un sistema de e-mail para procesos de correo interno.

Buscábamos un proceso mejor y resultados del mismo, y una presupuestación de base y de Base Cero, y el Cálculo de Costos basado en la Actividad pasó a ser importante. Uno de nuestros objetivos era saber qué financiación era adecuada para un programa, en vez de agregar fondos a la "base". Nuestra intención era que cada actor fuera responsable en todos los niveles de provisión de fondos. Asimismo, medir la eficiencia y la efectividad asignando costos a las actividades. Nunca antes se había hecho: usar un proceso de presupuestación manual, y la tecnología para que fuera posible estaba disponible, pero no se utilizaba.

En suma, necesitábamos un sistema de presupuesto electrónico que permitiera una comunicación continua e interactiva de la información. A partir de ese punto, supimos:

- que una falta generalizada de herramientas de tecnología en el GPR nos convertía en un tipo de gobierno del tercer mundo;
- que estábamos dando los primeros pasos;
- que todos nos observarían;
- que nuestro éxito sería un ejemplo;
- que nuestro fracaso aniquilaría nuestro objetivo;
- que era el momento de hacerlo;
- que no sería fácil;
- que algunos usarían nuestra experiencia para alcanzar resultados positivos similares, en tanto que otros tratarían de copiarnos y competir para obtener una designación oficial de "proveedor";
- que el proceso tendría efectos en muchas iniciativas nuevas en estudio;
- que éramos el organismo indicado para asumir el liderazgo;
- que Puerto Rico estaba maduro para esto; y
- que el producto final haría que Puerto Rico fuera más, considerablemente más competitivo que los países vecinos y el tipo de países en desarrollo económico.

No quiero entrar en detalles, pero podrán imaginarse, por su experiencia, que vivimos una especie de "terrorismo" estatal intra e inter organismos. Empezamos a transmitir informa-

ción usando discos blandos y el sistema de operaciones por red, Budget-Net, etc. El Gobernador dijo: "Está bien, sigan adelante", y pasamos a investigación y desarrollo en 1995.

La red se completó recién en diciembre de 1999. Durante cuatro años, luchamos entre diseño, conseguir fondos, reclutar y desarrollar gente, y mantener a raya a nuestros "competidores". También habíamos alcanzado ciertos logros para compartir. Fue así como en febrero de 1996 el GPR hizo su primera prueba pública. En su Mensaje del Presupuesto, el Gobernador presentó un CD-ROM con el Presupuesto Propuesto para el Año Fiscal 1996-97 a la Asamblea Legislativa. Fue un tipo de presentación Multimedia, desarrollada para usar con ayuda de un tercero. Era una innovación. Y nuestra idea de que habíamos ganado la competencia gubernamental por la tecnología dentro del GPR estaba en parte acertada.

Era lindo para una exposición, pero demasiado lenta para un acceso regular serio. No obstante, fue el primer paso visible hacia la tecnología en documentos estatales públicos fundamentales. Se había fijado el ritmo futuro; fue un hito, un punto sin retorno. El público en general, los vendedores potenciales y las perspectivas de los formadores de opinión empezaron a vernos como el organismo líder en tecnología en el GPR. Ganamos reconocimiento y apoyo públicos. Probamos que éramos capaces de avances y logros inimaginables en 1992 y que ostentábamos el liderazgo de emprender proyectos difíciles y convertirlos en propuestas ganadoras.

Para ser competitivo es necesario alcanzar y mantener los niveles más altos de la propia industria. Si bien elaboramos presupuestos, en realidad lo que hacemos son los planes de los pueblos para su futuro. No se puede enfrentar el futuro de un país haciendo planes en base a la conveniencia de un sector o un partido político, hay que servir a todos. De modo que decidimos buscar criterios objetivos y cosas por el estilo.

Un importante documento utilizado fue la Declaración de Conceptos No. 2 del Consejo de Normas de Contabilidad Pública, Esfuerzos y Logros en el servicio. En 1995, el Consejo de Normas de Contabilidad Pública autorizó una traducción al español con impresión de 5.000 copias para capacitación. Esto derivó en más de 18.000 horas de formación para directores de programas y asistentes en el año fiscal 1995-96 sola-

mente. Otra capacitación especializada instituida desde 1995 comprendió:

- 4 Simposios sobre Auditoría Operativa con asistencia de más de 400 auditores por año,
- 6 Cumbres de Tecnología de la Información con una asistencia anual de 400 gerentes de programa, técnicos y directivos medios, y
- 3 CRIE: Congresos para Reestructuración, Innovación y Evolución que contaron con la presencia de más de 4.400 asistentes de primera línea en el verano de 1997.

El acceso público al Proceso del Presupuesto, al Documento y a los datos es esencial para controlar el aumento del gasto total. El aumento de la responsabilidad en el desempeño estatal, la conciencia del trabajo del Gobierno, las actualizaciones informativas para nuestros ciudadanos y el logro de una mayor credibilidad y confianza en el Gobierno abren el camino hacia la competitividad global. El motor del Presupuesto de Puerto Rico ha hecho que los gerentes de programa actúen de manera más "empresaria", haciendo que el centro del proceso presupuestario pasara de los insumos y los asientos a los clientes, la producción y los resultados.

¿Tomamos las decisiones correctas? ¿El presupuesto resultante del nuevo proceso fue ajustado para prestar un servicio mejor y más efectivo a nuestros clientes? ¿Cómo debemos enfocar el presupuesto del año que viene en base al actual? En el proceso tradicional en papel utilizado hasta 1994, el tiempo para compaginar el presupuesto era tan largo que las decisiones presupuestarias se tomaban hasta un año antes de entrar en vigencia. De modo que cualquier reacción que implicara una acción de confirmación o rechazo tardaba comúnmente más de un año.

El nuevo proceso del presupuesto electrónico tiene la versatilidad necesaria para hacer cualquier cambio, muchos incluso, y significativos, hasta tres semanas antes de su fecha de emisión. Para el presupuesto propuesto correspondiente al año fiscal 2000-2001, hicimos cambios hasta el lunes 7 de febrero, y el Documento del Presupuesto pasó por auditoría independiente y tomó estado público en Internet el miércoles 23

de febrero. La tecnología ha sido un elemento importante en la aceleración del proceso del presupuesto permitiendo que el Gobernador hiciera una presentación temprana del Presupuesto a la Asamblea Legislativa. Esto no siempre fue así. Antes de 1993, el entonces proceso tradicional traía aparejadas presentaciones tardías del Presupuesto, incluso abril o mayo, dejando muy poco tiempo para una discusión pública antes del final del año fiscal en junio.

Resultados macro como esa versatilidad, así como resultados en las actividades y los programas, era lo que buscaba la reestructuración del proceso del presupuesto de 1994. Y el principal criterio de seguir paso a paso un buen servicio que finalmente se convierta en un resultado ha sido desde entonces nuestro "feedback", o sea la satisfacción del cliente.

Si bien el sistema electrónico de información de 1995 pudo alcanzar por primera vez en la historia del presupuesto del GPR un aumento en la parte de fondos usados para servicio directo a los ciudadanos, nos fijamos entonces un nuevo objetivo: el grado de efectividad. Si bien los informes SEA del Consejo de Normas de Contabilidad Pública se manejan sobre todo con un tipo de razón financiera como número y el sistema de contabilidad financiera no podía justificar los costos de actividades, se determinó que incluir como factor la reacción del cliente era una medida muy importante del éxito en el proceso del presupuesto reestructurado.

Después de cierto análisis y estudio, se adoptó a comienzos de 1995 una herramienta de encuesta de satisfacción del cliente. En tres meses, pudimos conceptualizarla, diseñar los cuestionarios, adquirir mini computadoras, contratar y capacitar personal y comenzar. Así, para probar cómo estaba funcionando la Parte de Servicio a la Comunidad del presupuesto, en abril de 1995, comenzamos encuestas de campo electrónicas.

La Encuesta de Servicio al Cliente suministró información valiosa a los ciudadanos y al gobierno. Las encuestas se publican, lo cual aportó una presión adecuada que derivó en un aumento global impresionante de la satisfacción del cliente, de un 82% de encuestados que calificaron los servicios de "buenos o excelentes" en 1995, a un 95% en 1999. Este Programa de Supervisión es uno de los instrumentos en los que

se basan el Gobernador y los jefes de organismos para evaluar la excelencia de los servicios estatales. De hecho, a medida que se cumplen los objetivos, el Estado va volviéndose más económico y efectivo, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Puerto Rico. Todos los organismos que se sometieron a este test orientado a los resultados han hecho progresos y muchos registraron mejoras significativas.

Desde abril de 1995 a junio de 1999 fueron encuestados más de 65.324 clientes que recibieron servicios de 43 programas. Hacemos incluso el estudio de un programa antes de empezar una reestructuración y más o menos seis meses después de terminado, y vemos mejoras que promedian un 20%. Esto y el hecho de hacer públicos los resultados de las encuestas ayudan a aumentar la credibilidad y la confianza en el Estado.

Los informes son entregados al Gobernador, al jefe de unidad y su personal, se publica un sumario mediante gacetillas de prensa, es necesario un plan de acción correctora y el seguimiento o el progreso se evalúa en el siguiente estudio. Se realiza otra encuesta alrededor de nueve meses después de la anterior, sin anunciar, para hacer el seguimiento de la acción correctora y evaluar los progresos.

El proceso iniciado en 1995 tuvo muchos subproductos. En la actualidad, no sólo el proceso del presupuesto es totalmente electrónico y la red evolucionó como una red multi servicios del GPR. Por ejemplo, otro sector fundamental del proceso económico de Puerto Rico es el turismo. La red presupuestaria del Estado está ahora en la autopista gracias a lo cual Turismo está haciendo negocios electrónicos.

Permitir acceso al público electrónicamente y en Internet alienta a otros a hacer lo mismo o algo mejor. El sueño de 1994 de una red presupuestaria que ha crecido y aumentado hasta formar la metro red estatal/144 oficinas centrales y está desarrollándose como red de telecomunicaciones multi servicios que cubrirá todas las localidades de la Isla (3.000+ lugares) para fines de 2000. A fines del año 2000, la red del tímido proceso presupuestario iniciada en 1995 realizará transferencias electrónicas de voz, datos e imágenes dentro de Puerto Rico para todos los servicios estatales disponibles electrónicamente.

El Gobierno de Puerto Rico está transformando su sueño de una red presupuestaria de 1994 en una avanzada red de telecomunicaciones multi servicios diseñada para brindar Calidad de Servicio, eficiencia en beneficio de nuestro pueblo. Esta Red, PR Star Net, está siendo desarrollada siguiendo valores muy claros y fundamentales, entre los que se cuentan brindar un acceso rápido y seguro a los servicios, mover la información en vez de la gente, tecnología sensible al medio ambiente y a los recursos naturales, reducir los costos operativos estatales y aumentar la productividad y la competencia.

En 1993, cuando el Gobernador Rosselló asumió el mando en la Isla, no había ninguna política o estrategia referida a la tecnología que respaldara el acceso público a la información. En 1995, el Gobernador Rosselló creó la Comisión de Tecnología de la Información del Gobernador (GITC en su sigla original) para marcar el rumbo de nuestros esfuerzos tecnológicos y establecer una estrategia que promoviera la rápida integración de Puerto Rico como líder mundial en tecnología aplicada e innovadora.

La Comisión de Tecnología de la Información del Gobernador no sólo adoptó políticas sobre tecnología sino que también creó 20 Pautas para ayudar a todos los organismos a mantenerse dentro de las políticas adoptadas y hacer conocer al mundo cuáles son los criterios estatales en términos de tecnología. Alrededor de 1.700 de los 3.000+ sitios puntos de contacto son para el Ministerio de Educación, y los estudiantes constituyen alrededor del 80% del número de usuarios previsto, con una media de 1/2 millón de usuarios semanales para el año 2000.

PR Star Net mejora el paisaje de la competitividad. En la actualidad, 131 organismos estatales están conectados a través de www.prstr.net, 107 utilizan el correo electrónico inter-organismos y hay más de 50 sitios Web públicos a los que puede accederse mediante esta dirección. En junio de 1996 y junio de 1999, el número de proyectos de tecnología iniciados alcanzó 75 y 168, respectivamente. De esta manera, vemos cómo Internet y los sistemas de telecomunicaciones están eliminando las barreras entre las ramas del Estado.

La falta de personal apropiado en 1995 nos hizo desarrollar e intensificar el esfuerzo de capacitación tecnológica. Por

ejemplo, en junio de 1994 no teníamos ningún empleado con título en tecnología de la información. Hoy, en Puerto Rico tenemos un 17% o un 10% de los 172 Profesionales Habilitados de Microsoft. Las consecuencias del desarrollo de nuestra red presupuestaria nos permitió adquirir buenos conocimientos técnicos iguales o mejores que las empresas privadas y otros países del mundo.

El Documento del Presupuesto promueve la competitividad.

La tecnología de la información es una de las piedras angulares para hacer más competitivo a Puerto Rico. En estos seis últimos años, un motor ha sido el presupuesto propiamente dicho. Nuestro presupuesto es un documento que fija políticas, es un plan financiero, también una guía de operaciones, y se usa como mecanismo de comunicación dentro de un *entorno de tecnología de la información*.

El acceso público y abierto es esencial para controlar el incremento del gasto total, descentralizar el control a gerentes de programa y aumentar la responsabilidad del desempeño del Estado. Asimismo, hace que los gerentes de programa actúen de manera más "empresaria", pasando el punto central del proceso del presupuesto de los insumos y los asientos a los clientes y los resultados. Abrir el acceso al Presupuesto, adoptar una definición ampliada de la expresión "acceso al Estado". Esta cuestión va más allá de cualquier "ley de libertad de información", que, en algunos países, da a los ciudadanos el derecho a solicitar información guardada por el Estado.

El Estado dirige sus esfuerzos a mejorar su portal de Internet, a abrir el acceso al presupuesto. Al hacerlo, el portal también permitirá acceder a los distintos servicios prestados por el Estado así como a los sitios cibernéticos establecidos en Puerto Rico. De esta forma, presentamos el concepto de todos los servicios en un solo punto.

El estado digital tendrá un mayor impacto que la reducción de los impuestos. La revolución digital en, por ejemplo, los pagos de impuestos, registros de licencias, solicitudes de trabajo, condiciones de otorgamiento de beneficios electrónicamente, cambiará la forma en que el Estado de Puerto Rico presta servicios a los ciudadanos al tiempo que lo posicionará globalmente en el campo de las telecomunicaciones y la tecnología. Esto implicará algunos de los desafíos en los que están traba-

jando el Estado de Puerto Rico y las empresas privadas, por ejemplo: impuestos electrónicos, privacidad y cargos por transacción, ancho de banda para la transmisión de servicios, seguridad, entre otros.

Ahora, los propietarios, el pueblo, necesitan resultados. Un Presupuesto Orientado a los Resultados cuestiona justamente el resultado. Preverlo contribuye a desarrollar opciones alternativas y decidir cuál es el más eficaz, no necesariamente el más caro. Esencialmente, repensar y rediseñar procesos ahorra millones de dólares y aumenta la productividad. Entre los años 1993 y 1996, el GPR ahorró más de \$ 600 millones gracias a iniciativas de reestructuración y la eficiencia y las medidas a favor de la eficacia derivadas de ella.

Para crear credibilidad y a la vez convertir el proceso ordinario actual del presupuesto en un nuevo paradigma, sometimos el Documento del Presupuesto a la revisión de un tercero no político. Utilizando una auditoría anual independiente de una respetable firma de contadores públicos, y participando en un programa no-gubernamental de premios para revisar y calificar el contenido.

La GFOA (La Asociación de Funcionarios Estatales de Finanzas de Estados Unidos y Canadá, una organización con más de 12.000 miembros) tiene un programa de premios para calificar Documentos de Presupuesto. El Programa de Premios a la Presentación Distinguida del Presupuesto es el único programa internacional de premios en presupuestos estatales. Se creó para estimular las prácticas ejemplares de presupuestación y para dar un reconocimiento a Documentos de Presupuesto buenos o sobresalientes en base a cuatro criterios establecidos. Los presupuestos son calificados por lo bueno que es como documento político, como plan financiero, como guía de operaciones y como mecanismo de comunicación. El Programa de Premio a la Presentación Distinguida de Presupuesto constituye la forma más elevada de reconocimiento en presupuestación estatal y ganarlo representa un logro significativo para el gobierno. Es un factor muy positivo en el proceso de revisión de créditos (según una entrevista del Government Finance Review, en junio de 1996). El Documento del Presupuesto GPR (en español) que compitió con otros Estados de la Nación ha recibido cuatro distinciones anuales desde 1996.

En 1993, el Gobierno de Puerto Rico inició ocho reformas en estas áreas fundamentales: salud, educación, bienestar social, seguridad, judicial, infraestructura, modelo económico, impuestos y gobierno. Las reformas se explican y referencian cada año en el seno de los organismos actores, así como en una sección aparte llamada Indicadores Macro en el capítulo de Información de Referencia. El Documento del Presupuesto es un documento más claro y más pulido, y es el resultado de un proceso y un sistema reestructurado de presupuestación. Aunque es más probable que la gente observe que el producto final está más disponible que nunca a los inversores y empresarios, a los estudiantes y estudiosos y al público en general, son el proceso y los sistemas internos subyacentes los que en realidad permiten que esto suceda.

Dar a publicidad el presupuesto en CD-ROM y en Internet, así como otros documentos estatales mostrados en nuestra página www.prstar.net, nos lleva a demostrar su apertura en la gestión; presentar nuestras acciones y resultados para el análisis público tanto local como internacionalmente, dar a conocer a Puerto Rico globalmente; así como posicionarnos como Estado líder a la vanguardia en el uso de la tecnología de la información.

Ahora hagamos un recorrido por el Documento del Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico. Comprende datos de las tendencias de 4 años en un lenguaje simple, español/inglés, más de 30 cuadros de resumen, en base a la Declaración de Concepto No. 2 (SEA) del Consejo de Normas de Contabilidad Pública, con indicadores de rendimiento a nivel de la actividad para la mayoría de las actividades de la mayoría de los programas. Información total de las declaraciones financieras auditadas, tanto las cifras consolidadas como las unidades componentes individuales, leyes sancionadas para las entidades, todas las regulaciones de Oficina del Presupuesto y Tecnología de la información, un análisis en profundidad de la economía, situación y plan de Tecnología de la información, etcétera. Nuestro presupuesto es un sueño para los estudiantes, académicos e inversores que realizan una investigación. Asimismo, contabiliza hasta los miles de dólares por cualquier detalle que se quiera ver. Esta apertura, cantidad y calidad de la información se convierte en conocimiento compe-

titivo que es compartido gratis, 61.300 horas al año, globalmente, vía Internet.

Tercero, un cambio profundo requiere más que voluntad y valor, requiere de alguien que debe ejecutar y concretar.

La Oficina del Presupuesto reformó el GPR, respaldando otras siete reformas que han hecho cambiar las tendencias para bien, aumentando lo que debe aumentar y disminuyendo lo que debe disminuir. Y todo esto se fue realizando con aproximadamente 500 a 1000 millones de dólares menos cada año, y reduciendo la deuda sobre la cual la Oficina del Presupuesto puede tener influencia o control.

Una lección aprendida es que realizar una Reestructuración requiere más que voluntad y coraje. Cambiar paradigmas, capacitar a formadores, más capacitación suplementaria, conseguir y proveer recursos, trabajar en equipo, tolerancia, distinguir entre lo que debe tolerarse de lo que debe aceptarse y la burocracia. Dirigir mediante ejemplos frente a los procedimientos operativos convencionales. Como los refrigerios con sandwiches del gobernador, en vez de un almuerzo formal de media hora; manejar el auto propio en vez de seguir adelante con las extravagancias de un chófer; usar el e-mail personalmente en vez de dictarle una carta a otro; faxear por computadora, etc. Para educar a nuestros agentes del cambio y el poder de modo que actúen, les pedimos a quienes participan de este desafío que concilien su propuesta referida a la actividad esencial con la teoría de la Reinención del Estado. Naturalmente, fueron obligados a leer también el libro.

El proceso del Presupuesto reestructurado hizo posible supervisar el cálculo de efectivos. Durante estas dos últimas décadas (1970-1990) el GPR aumentó de manera continua el cálculo de efectivos y su participación en el empleo total. En 1993, publicamos nuestros objetivos de reducir ambos índices. Con la ayuda de los medios de comunicación el tema del control en los empleados estatales pasó a estar bajo la lupa del público.

Convertirlo en un tema público fue esencial, pues debíamos superar el paradigma de que una nueva administración contrataría a todos los que ayudan en la campaña electoral. Anteriormente, la cultura corporativa políticamente sensible del Estado no sólo cubría alrededor de 4.500 puestos de di-

rección o de políticas públicas, sino que también creaba puestos regulares y contrataba a aproximadamente otros 20.000 asistentes del partido político ganador. Alrededor de 100 jefes de organismos, cuya designación por parte del Gobernador está sujeta a confirmación del Senado, quedaron personalmente bajo la responsabilidad de 50 legisladores (sobre 76) que representan distritos geográficos y 54 alcaldes (sobre 78 municipalidades) afiliados al partido político mayoritario.

Los jefes de organismos decían o daban a entender invariablemente que contrataban si la Oficina del Presupuesto autorizaba el puesto o afectaba los fondos, o ambas cosas. El debate público ayudó no sólo a detener el aumento, sino también a disminuir las participaciones. Gracias al hecho de popularizar este elemento fundamental del presupuesto, el empleo total de Puerto Rico aumentó de 978 mil en 1992, a 1.147.000 en 1999, un 17,4%. Pero el del GPR disminuyó sólo 1,2% y la participación del GPR se redujo de 23,7% en 1992, a 18,5% en 1999; la Rama Ejecutiva disminuyó de 21,9% en 1992 a 16,7% en 1999.

El proceso del presupuesto reestructurado permitió un aumento en la productividad de más del 40% en siete años. Hoy, prestamos nuevos servicios adicionales y hemos mejorado otros. Por otra parte, el Gobierno cuenta con menos personal, pero, como dije anteriormente, mejor capacitado, entrenado, remunerado y productivo, puesto que se están haciendo muchas cosas más y mejores que antes, pero con menos gente.

La Reforma Impositiva de 1994, y la Reducción de las Tasas Fiscales de 1999 permitieron disminuir los ajustes a los ingresos de los Fondos Generales en más de \$ 839 millones anuales. Asimismo, los créditos a la agroindustria, el cine y el turismo, junto con \$ 120 millones que fueron reorientados del fondo general a "Tren Urbano" y otros \$ 60 millones a los servicios de aguas y cloacas, limitaron el gasto del Fondo General en más de \$ 1.000 millones anuales.

La liberación de estos 1.000 millones de dólares de Fondos Generales que antes se usaban de manera ineficaz, permitió implementar desde 1994 el Nuevo Modelo de Desarrollo Económico.

Asimismo, adoptar la política de promover la inversión privada en lo que antiguamente eran actividades e inversiones

exclusivas del estado promueve la expansión no financiada por el Estado de nuestros puertos y aeropuertos. Algunos otros esfuerzos por mejorar nuestra capacidad para competir son las oficinas comerciales establecidas en Brasil, Panamá, Chile, México, Costa Rica, Argentina, República Dominicana y España. La principal misión es fomentar el desarrollo económico a través de la promoción del comercio exterior y el desarrollo de la infraestructura necesaria para convertirnos en el destino de inversión más atractivo del mundo; así como en un centro de comercio exterior de nivel internacional. Nuevamente, PR Star Net brinda acceso a la información que esas oficinas necesitan para la tarea de todos los días.

A esta altura ya están dispuestos a coincidir con mi afirmación de que la nueva forma de nuestra competitividad en evolución en esta Sociedad del Conocimiento deriva, entre otros factores, del resultante Presupuesto Democratizado del GPR.

Sin duda, la iniciativa del proceso de presupuesto electrónico de Puerto Rico ha sido, realmente, una fuerza impulsora dominante, un catalizador para la competitividad de la comunidad gubernamental y económica. El Documento del Presupuesto democratizado es un gran documento para promover la competitividad. Y cambios profundos hicieron cambiar para bien las tendencias, aumentando lo que debe aumentar y disminuyendo lo que debe disminuir.

Afirmamos con singular orgullo que hemos creado una nueva cara de la cultura de la organización para que las futuras administraciones la sigan y la mejoren.

Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario*

Sergio Berensztein, Hernán Lerena Ortíz y
Marcos Peña**

1. Introducción

La transparencia se ha convertido en un tema muy en boga en la actualidad y se están debatiendo un conjunto de medidas orientadas a generar mecanismos efectivos que garanticen un buen gobierno, el respeto de las normas legales por parte de los funcionarios públicos y la necesaria *accountability* frente a la ciudadanía. Esto es un síntoma positivo dentro de los procesos de consolidación democrática y de reforma del Estado, pues representa un salto cualitativo fundamental para su afianzamiento. Sin embargo, los debates suelen quedarse en aspectos normativos o en meras denuncias, sin profundizar en un análisis más exhaustivo de los mecanismos concretos existentes, sus pros y contras, así como la identificación de los elementos más importantes donde focalizar eventuales reformas.

Esto ha sido sobre todo el caso de los mecanismos de control de la ejecución presupuestaria. Hay una generalizada sensación de que los existentes son muy poco efectivos y que,

* El presente artículo es una reproducción del trabajo que obtuvo una Mención Especial en el concurso "Premio Anual ASIP", organizado por la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

** Los autores son investigadores del Departamento de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires.

consecuentemente, hay que cambiarlos. Sin embargo, no hay una idea precisa sobre qué es lo que no funciona y por qué ocurre. Por consiguiente, antes de proponer reformas, entendemos que es fundamental tener un diagnóstico preciso de cuáles son los mecanismos de control existentes y sus principales problemas. Este tema es analizado en la primera parte de este trabajo. Nuestra conclusión es que los sistemas de control vigentes deben ser mejorados en algunos aspectos particulares, pero que pueden ser efectivos si existiera la voluntad política de aplicarlos con toda la rigidez que su diseño actual contempla.

Otro aspecto central en cuanto a la transparencia es la ejecución presupuestaria. Este tema ha recibido y recibe mucha atención en medios académicos, políticos y de opinión, pero no existe un estudio detallado de la institucionalidad que permite al Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) su implementación, ni de cómo se opera en la práctica. La experiencia sugiere que los ajustes constituyen un instrumento importante para el P.E.N., pues permiten redefinir casi unilateralmente las metas y objetivos definidos por el Congreso. Asimismo, pueden utilizarse para generar disciplina dentro del gobierno y sobre todo en el Congreso al premiar o castigar a distintos actores según criterios políticos pero sin racionalidad técnica alguna. Esto contradice el supuesto de que una mayor autonomía del P.E.N. en los ajustes permite una mejor calidad por garantizar mayor aislamiento. Nuestro argumento es que no sólo esto no es cierto, sino que puede resultar contraproducente. Formas más claras y consensuadas de ajuste pueden tener ganancias en cuanto al consenso y legitimidad de esas políticas si se generan los marcos regulatorios que prevean umbrales y prioridades en la definición de los recortes. Este tema es abordado en la segunda parte de este trabajo.

Consideramos que este trabajo constituye una contribución importante en el debate acerca de qué y cómo reformar para incrementar la transparencia en la ejecución del presupuesto, al avanzar en un balance del funcionamiento de la institucionalidad existente e identificar algunos puntos críticos en los que sin dudas deben centrarse los esfuerzos en eventuales reformas.

2. Los mecanismos de control en la ejecución presupuestaria: teoría y práctica

2.1 Introducción

El debate abierto acerca de la transparencia en los actos de gobierno, y sobre todo en la ejecución presupuestaria, no le dio suficiente importancia a las cuestiones vinculadas al diseño institucional existente. Predominaron los análisis acerca de la corrupción, la ineficiencia del gasto público y la falta de independencia de los poderes legislativo y judicial, vale decir, se han puesto sobre todo de manifiesto las disfunciones del sistema vigente. Sin embargo, no existe un estudio que permita identificar no sólo sus debilidades, sino sus potenciales fortalezas. Más aún, la mayoría de los trabajos existentes son de características descriptivas y prescriptivas, pero no incluyen o sugieren un modelo causal que al menos contribuya a entender las preferencias de los actores, sus estrategias de acción colectiva y, en definitiva, sus posibles comportamientos en el futuro.

Como señalamos en la introducción de este trabajo, consideramos que los actores políticos pueden beneficiarse de la ineficacia de los arreglos institucionales vigentes en tanto aumentan sus cuotas de independencia y discrecionalidad frente a la sociedad, facilitan las estrategias de supervivencia e incluso permiten maximizar la capacidad de afianzar liderazgos personales que, en circunstancias de crisis económicas y sociales, pueden ayudar a incrementar la gobernabilidad del sistema político. En este sentido, la falta de transparencia puede ser entendida como un recurso político. Así, los actores desarrollan estrategias para aprovechar las oportunidades que el diseño institucional presenta, incluyendo ciertamente la limitación de los mecanismos de control teóricamente vigentes. Si esos comportamientos no son sancionados de manera clara y evidente, poco importarán los cambios que se hagan en cuanto al diseño de los programas o a la orientación del gasto público.

Nuestro argumento es que el problema de la falta de transparencia no radica en la naturaleza o características de los mecanismos de control teóricamente vigentes, sino en el he-

cho de que no se utilizan. Existe una "capacidad ociosa" que puede ser aprovechada si se aplican las sanciones correspondientes o se agilizan los tiempos mediante mayor capacidad técnica e independencia política. Creemos que se pueden lograr avances importantes sin inventar sistemas nuevos, sino garantizando que se apliquen los existentes en toda su dimensión.

En esta sección nos proponemos entonces analizar los mecanismos de control interno y externo en la etapa de ejecución de las partidas presupuestarias tal como están diseñados en la actualidad. Pretendemos tener un mapa detallado de sus pros y contras, así como identificar las agencias y actores involucrados en cada etapa del proceso. Comenzamos con una revisión de cómo y cuándo surgieron y se transformaron los mecanismos de control. Luego expondremos sintéticamente las funciones asignadas por la normativa vigente a las agencias de contralor para, finalmente, poder contrastar estas disposiciones con lo que ocurre *de facto* y, en base a estos hechos, reconocer los factores causantes de esta brecha entre "teoría" y "práctica".

2.2 El surgimiento de los mecanismos de control presupuestario

2.2.1 Antecedentes

La utilización discrecional de recursos por parte del P.E.N. no es un tema nuevo en la historia política argentina. Sin embargo, nunca recibió un tratamiento consistente y efectivo por parte de los propios actores políticos, de la sociedad civil y, en particular, de los medios académicos y de opinión. Tampoco el Estado desarrolló una normativa clara y efectiva en este sentido, lo que refleja, ciertamente, la relativa poca trascendencia de esta cuestión en la agenda política. Evidentemente, los avances en los procesos de consolidación democrática y estabilidad económica modificaron profundamente esa agenda. Finalmente, la sociedad argentina tiene la posibilidad de debatir problemas fundamentales, pero hasta ahora postergados, de desarrollo político e institucional.

Los antecedentes históricos recientes de este interés por la

cuestión de la transparencia en el manejo y gestión presupuestarias se remontan al régimen de facto conocido como Revolución Libertadora. En el marco de las medidas tomadas como reacción al diagnóstico de abusos en el manejo de los recursos públicos cometidos en los anteriores gobiernos peronistas, el 31 de diciembre de 1956 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto Ley N° 23.354, conocido como Ley de Contabilidad, que establece los mecanismos de control interno y externo del Sector Público Nacional dentro de la órbita del P.E.N.. Básicamente, esos mecanismos estaban compuestos por el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura General de Empresas Públicas (S.I.G.E.P.).

El Tribunal de Cuentas estaba encargado de controlar los organismos centralizados de la Administración Pública. El monitoreo de las operaciones llevadas a cabo por estos organismos era ejecutado al momento de su realización y, en caso de existir una anomalía, la vocalía del Tribunal de Cuentas tenía la facultad de hacer una "observación", paralizando momentáneamente la operación observada. Sólo en aquellas ocasiones con carácter de urgencia, la agencia que impulsaba la acción podía elevar al P.E.N. un acto de insistencia mediante el cual la actuación cuestionada podía seguir su curso. Sin embargo, el mecanismo de insistencia no era utilizado habitualmente. El tipo de control que ejercía el Tribunal de Cuentas tenía la ventaja de actuar como un freno ante aquellos actos que pudieran causar un perjuicio a la Administración Pública pues una operación observada no podía ejecutarse si no era levantada dicha observación.

Por el otro lado, la S.I.G.E.P. tenía la función de controlar la gestión operativa y financiera de las Empresas Públicas y Sociedades del Estado. En cada jurisdicción había una comisión fiscalizadora encargada de revisar las operaciones realizadas y, al igual que el Tribunal de Cuentas, tenían la facultad de observarlas. Pero, en este caso, no se paralizaba la acción. De acuerdo al tipo de observación realizada (de gestión, de economía, etc.), el síndico enviaba un informe al presidente de la empresa pública en cuestión y, si correspondía, a otros poderes del Estado.

Este sistema estuvo vigente hasta 1992 y resultó particularmente poco efectivo para garantizar la transparencia de la

ejecución presupuestaria. En parte, esto se debió a la inestabilidad económica, política e institucional que vivió el país en ese período. Tampoco la sociedad civil u otros actores nacionales o internacionales plantearon con firmeza la necesidad de transparentar la gestión presupuestaria. Pero es indudable que los mecanismos existentes no eran lo suficientemente ágiles y poderosos. En realidad, dado el contexto de la crisis fiscal y operativa del Estado, los sistemas de control carecían de sentido. Así, la sociedad desarrolló una particular visión negativa acerca del Estado, sus empresas y agencias por su ineficiencia y opacidad.

Dentro de la política de reforma estructural implementada por la administración Menem a partir de 1989, era imprescindible reordenar también la situación de los mecanismos de control. Así, en 1992 se sanciona y promulga la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156). Esta norma crea dos agencias encargadas del control interno y externo en la etapa de ejecución presupuestaria: la Sindicatura General de la Nación (S.I.G.E.N.) y la Auditoría General de la Nación (A.G.N.), respectivamente. En la sección siguiente, analizamos en detalle la importancia de esta ley en el proceso presupuestario.

2.2.2 La Ley 24.156

Esta ley es el principal instrumento jurídico diseñado para reorganizar y regular el sistema presupuestario, de tesorería, crédito público y contabilidad de la Nación. Es importante resaltar los principales aspectos positivos y negativos de esta norma, pues conforma el marco en el cual se generan los conflictos entre los actores involucrados en este proceso.

Uno de los principales aspectos de esta ley consiste en que contribuye al desarrollo de una cultura presupuestaria en nuestro país, fundamentalmente en dos aspectos. Por un lado, establece los plazos para la realización de los proyectos de presupuesto por parte de los distintos órganos del Estado para que sean sometidos al Congreso. Por otro lado, obliga a los funcionarios del sector público a definir un esquema de planificación basado en el cálculo de los recursos, lo cual hace más previsible y racional el desarrollo de la gestión pública.

También, la nueva normativa implicó una transformación de los mecanismos de control internos y externos. La vieja S.I.G.E.P., el órgano de control interno de las empresas públicas, perdió su razón de ser en el contexto de las privatizaciones. Así, fue reemplazada por la S.I.G.E.N., cuya función principal consiste en realizar el control de todas las dependencias gubernamentales a través de unidades de auditoría interna. De este modo, fue aprovechada la estructura y capacidad técnica de la S.I.G.E.P.

Asimismo, la ley 24.156 establece las funciones de la A.G.N., un órgano que depende del Congreso y que complementa los mecanismos de control generando procedimientos *ex post facto*. La A.G.N. constituye un instrumento importantísimo para que el Poder Legislativo Nacional (P.L.N.) pueda ejercer las funciones de freno y contrapeso que establece la Constitución y que emerge de la naturaleza republicana de nuestra forma de gobierno.

A pesar del nuevo diseño institucional definido por la Ley 24.156, en la práctica el proceso presupuestario carece de la necesaria transparencia. Esto es así pues los nuevos mecanismos de control presentan diversos problemas que distorsionan sus objetivos y limitan su efectividad. Por eso, conviene detenerse a analizar la teoría y práctica de los mecanismos de control.

Cuadro 1.
El Proceso Presupuestario Argentino
Versión Cronológica

Fecha	Acciones	Actores involucrados en el proceso
Marzo	Se elabora un cronograma de las acciones a llevar a cabo para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto.	El cronograma es elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto y sometido a la aprobación del Subsecretario de Hacienda
Abril	Para conducir el proceso presupuestario, se convoca al Grupo de Apoyo a la Elaboración del Presupuesto (G.A.E.P.).	Este organismo está presidido por el Subsecretario de Presupuesto e integrado por los Subsecretarios de: Programación Macroeconómica, Financiamiento, Bancos y Seguros, Inversión Pública; por los Directores de: la Oficina Nacional de Presupuesto, Oficina Nacional de Crédito Público, Oficina Nacional de Contrataciones, de Políticas y Normas Presupuestarias y; por los Directores Nacionales de: Investigaciones y Análisis Fiscal, Coordinación Fiscal con las Provincias, Ocupación y Salarios del Sector Público, Normalización Patrimonial y Programación del Gasto Social.
Abril - Julio	Elaboración del presupuesto preliminar contemplando niveles alternativos de financiamiento.	Esta tarea es llevada a cabo por cada organismo en forma independiente.
1° sem. mayo	Definición del marco macroeconómico (elaboración de estimaciones de crecimiento del PBI para el próximo año fiscal).	Secretaría de Programación Macroeconómica.
3° sem. mayo	Formulación de políti. sectoriales y cálc. de recursos.	Secretaría de Hacienda y Jefatura de Gabinete.
2° sem. junio	Los organismos remiten el presup. preliminar a la Of. Nac. de Presup. y, conjuntamente con el Jefe de Gabinete, se establece una propuesta de techos presupuestarios.	Secretaría de Hacienda y Jefatura de Gabinete.

4° sem. junio	La propuesta de techos presupuestarios es presentada, discutida y aprobada en reunión de Gabinete en función del presupuesto preliminar. Se remite al Congreso de la Nación un informe del avance del proyecto de presupuesto.	Jefe de Gabinete, Ministros y Secretarios de Estado.
1° sem. julio	Comunicación de los techos presupuestarios.	Secretaría de Hacienda y Jefatura de Gabinete.
Julio	Cada organismo elabora su anteproyecto de presupuesto.	Esta tarea es llevada a cabo por cada organismo en forma independiente.
Agosto	Se analizan los anteproyectos de presupuesto para verificar que no existan divergencias con los techos presupuestarios aprobados. Se prepara el Proyecto de Ley de Presupuesto.	Oficina Nacional de Presupuesto.
1° sem. sept.	Aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto.	Jefatura de Gabinete.
2° sem. sept.	Elaboración del documento definitivo.	Jefatura de Gabinete.
15 de sept.	El Proyecto de Ley de Presupuesto es elevado formalmente al Congreso de la Nación.	Jefatura de Gabinete.
1 de enero	El Congreso Sanciona la Ley y, una vez promulgada, se dispone la decisión administrativa del presupuesto de gastos.	Jefatura de Gabinete.

Fuentes: Elaboración propia en base a: PETREI, Humberto, *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pág. 244. *Sistema Presupuestario Público en la Argentina*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires, 1996, Tomo II, Capítulo I

2.3 La normativa de los mecanismos de control

La S.I.G.E.N. es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación. Es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado que dependen del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica. El sistema de control interno queda entonces conformado por la S.I.G.E.N., órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (U.A.I.) que funcionan en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del P.E.N. En términos jerárquicos, estas unidades dependen de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la S.I.G.E.N. El Cuadro 2 resume las principales funciones de este organismo.

Cabe destacar que la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del P.E.N. es responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada organismo y auditoría interna. Esta última consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a las que hace referencia la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna.

Cuadro 2.
Principales funciones de la S.I.G.E.N.
según la Ley 24.156

- Dictar y aplicar normas de control interno, las cuales deben ser coordinadas con la A.G.N.
- Supervisar su aplicación y cumplimiento por parte de las unidades correspondientes.
- Ejecutar o coordinar la realización de auditorías financieras, de legalidad y gestión, investigaciones especiales, pericias y la evaluación de proyectos, programas y operaciones por parte de auditores independientes.
- Vigilar el cumplimiento de las normas contables emitidas por la Contaduría General de la Nación.
- Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las Unidades de Auditoría Interna (U.A.I.).
- Aprobar los planes anuales de trabajo de las U.A.I., orientar y supervisar su ejecución y resultados.
- Comprobar la puesta en práctica, por parte de los organismos sometidos a control, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las U.A.I.
- Formular directamente a los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

Asimismo, la S.I.G.E.N. deberá informar:

- al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos auditados;
- a la A.G.N., sobre la función cumplida por los entes bajo la fiscalización de la S.I.G.E.N., sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano de control externo;
- a la opinión pública, en forma periódica.

El "modelo de control" de la S.I.G.E.N. debe ser integral e integrado y abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones, y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Finalmente, digamos que la S.I.G.E.N. está a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Nación, designado por el P.E.N. quien depende directamente del Presidente. Para ser Síndico General es necesario poseer un título universitario en Ciencias Económicas y una experiencia en administración financiera no inferior a ocho años.

La A.G.N. es el órgano de control externo y depende del Congreso de la Nación. Es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento son establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso. Tiene a su cargo el control externo posterior a la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, 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 y los Entes privados adjudicatarios de privatizaciones, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. En el Cuadro 3 se sintetizan las principales funciones de la A.G.N. de acuerdo a la ley 24.156.

La A.G.N. está a cargo de siete miembros denominados Auditores Generales, que deben poseer un título universitario en Ciencias Económicas o Derecho, con una especialización probada en administración financiera y control. Cada auditor dura ocho años en su función y puede ser reelegido. De los siete Auditores, seis son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados. De acuerdo al artículo N° 85 de la Constitución Nacional, introducido por la reforma de 1994, el séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados y será el presidente del ente, habiendo sido propuesto por el partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Cuadro 3.
Principales funciones de la A.G.N. según la Ley 24.156

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes.
- Realizar auditorías financieras, de legalidad y gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y entidades bajo su control, así como las evaluaciones de los programas, proyectos y operaciones (estos trabajos podrían ser realizados por la A.G.N. o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría).
- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.
- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la Administración Nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales fines, puede solicitar al Ministerio de Economía y al Banco Central la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo.
- Auditar y emitir un dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central, independientemente de cualquier auditoría externa que se realice.
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí misma o por indicación de las Cámaras del Congreso Nacional o de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las Empresas y Sociedades del Estado.
- Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos y las normas técnicas a las que deberá ajustarse su trabajo.
- Verificar que los organismos de la Administración Pública mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios. A tal efecto, todo funcionario público con rango de Ministro, Secretario, Subsecretario, Director Nacional, máxima autoridad de los organismos descentralizados o integrante del directorio de Empresas y Sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho horas de asumir a su cargo una declaración jurada patrimonial.

Como puede apreciarse, la Ley 24.156 establece mecanismos de control que, al menos en teoría, deberían garantizar niveles de transparencia relativamente satisfactorios. Sin embargo, es evidente que este no es el caso. Como venimos argumentando a lo largo de este trabajo, ello se debe a problemas que derivan de la manera en que funcionan en la práctica estos mecanismos de control. En la sección siguiente, se analiza en detalle esta cuestión.

2.4 La práctica de los mecanismos de control

Los mecanismos de control descriptos han sido diseñados con la idea de contar con un sistema de control integral e integrado de las operaciones que realiza la Administración Pública basado en un ideal de eficiencia en el funcionamiento del sistema.¹ Sin embargo, es evidente que esto está muy lejos de alcanzarse. Es necesario analizar cuáles son las principales causas de la ineficiencia del sistema vigente. Si en teoría, como argumentamos más arriba, los mecanismos de controles existentes parecen suficientes, ¿qué es exactamente lo que está limitando su potencialidad? ¿Se trata de cuestiones de diseño, de la naturaleza misma de los controles tal como están previstos, o de cómo se implementan en la realidad? Si lo segundo es cierto, ¿cómo garantizar que diseños supuestamente más adecuados no sufran en la práctica del mismo síndrome de ineficiencia que experimentan los actuales mecanismos de control?

Comencemos señalando que el sistema vigente es sin dudas muy mejorable. La mayoría de las críticas a las que fue sometido capturaron correctamente este punto, sobre todo en cuanto al momento en el que se ejerce el control, tanto interno como externo. Los controles son hechos a posteriori, con lo que no hay dispositivos preventivos que permitan, por ejemplo, suspender una operación para que sea sometida a una inspección más rigurosa. Podría objetarse que este tipo de mecanismos impondrían un ritmo más lento a la gestión pública. Pero mejor control y mayor lentitud no son necesariamente compo-

¹ La noción de sistema de control integral e integrado significa que, por un lado, abarca a todas las dependencias gubernamentales y, por el otro lado, la actividad de control se articula con la actividad específica de cada organismo.

nentes contradictorios. En realidad, el sistema actual ya es muy poco ágil debido a la falta o mal uso de los sistemas de información, el escaso entrenamiento de los agentes o a prácticas de manipulación de los trámites con fines políticos o de corrupción. Si se mejoraran esos aspectos y se aceleraran los procesos de gestión, se lograrían avances significativos que permitirían asimismo acelerar los tiempos necesarios para realizar los controles permanentes. Además, si tenemos en cuenta la laxitud de la presentación de informes de auditoría, es probable que el funcionario responsable de la operación ya no ocupe el cargo, generando serios inconvenientes para los encargados de la nueva gestión. En este sentido, cabe preguntarse si no era más eficiente el sistema definido por la derogada Ley de Contabilidad, es decir, controles concomitantes de las operaciones administrativas. Futuras reformas podrían tener en cuenta este antecedente, aunque debe subrayarse que tampoco funcionó eficazmente en su momento.

Por otro lado, es también evidente que la A.G.N. experimenta un elevado grado de politización interna que afecta su funcionamiento. Esto se explica, en parte, por el hecho de que el P.L.N. no goza de la independencia que supone nuestra Constitución. Pero también hay otro elemento de carácter institucional que es necesario contemplar. De acuerdo al Artículo N° 85 de la Constitución, la presidencia de la A.G.N. debe ser ocupada por un miembro propuesto por el partido político opositor con mayor cantidad de escaños, lo cual garantizaría transparencia e independencia del P.E.N. en la gestión de este organismo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que es la idoneidad de un funcionario la particularidad que asegura la independencia de criterio y no su filiación partidaria. Este requisito ha enfatizado la politización del organismo, configurando una combinación de incentivos que conllevan a que sólo determinados hechos o funcionarios sean auditados con mayor rigor, dependiendo de la coyuntura política que impere en un momento determinado. Así, si se encuentran irregularidades en una dependencia auditada, puede esperarse que el informe sea utilizado como un elemento de negociación en la arena política.²

² La desconfianza que suscita el posible manejo político del resultado de los controles realizados en las distintas dependencias de la Administración Pú-

Otro elemento importante en materia operativa es la flexibilidad de tiempos de la A.G.N. para realizar las auditorías y presentar los informes. Esto debilita totalmente la amenaza implícita de ser auditado y recibir las sanciones correspondientes. Por ejemplo, la A.G.N. presentó el informe de auditoría del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (conocido como PAMI) correspondiente al año 1994, recién en el mes de agosto de 1999. Así, las eventuales irregularidades que hayan sido detectadas son responsabilidad de un funcionario que ya no ocupa ese cargo y, por consiguiente, el funcionario actual debe ocuparse de realizar los descargos pertinentes (con el agravante de que gran parte de la información no se encuentra disponible debido al paso del tiempo o a "limpiezas" preventivas).

A diferencia de lo que ocurre con la A.G.N., el funcionamiento de la S.I.G.E.N. está mejor articulado debido a la herencia de la estructura de la S.I.G.E.P. La ventaja con la que cuenta este organismo es que el control efectuado por las U.A.I. de cada jurisdicción es permanente, lo cual permite a los auditores internos tener un mayor conocimiento de las operaciones que se realizan. Pero este organismo cuenta también con una serie de desventajas. En primer lugar, generalmente aquellas agencias que son auditadas muestran cierta reticencia a entregar la información solicitada por los auditores en tiempo y forma, imprimiéndole bastante lentitud a los controles. En segundo lugar, hay una tendencia a no auditar determinados temas de acuerdo a lo sensible que sean políticamente y/o de acuerdo a los ciclos electorales. Finalmente, de acuerdo al inciso *k* del artículo N° 104 de la Ley de Administración Financiera, la Sindicatura debe poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubieran acarreado ó pudieran acarrear perjuicios para el patrimonio público. El problema que se suscita es que la decisión de iniciar un sumario administrativo y pasarlo a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas queda librada a la voluntad del poder político, por lo que el resultado de los

blica se cristaliza en la solicitud de auditorías externas realizadas por organismos internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial) que garanticen la transparencia de la gestión.

informes realizados por los auditores serán utilizados con fines políticos.

Esto sugiere que las cuestiones técnicas y de diseño son indudablemente fundamentales para que existan mecanismos de control eficientes, pero el problema no se agota allí. Lamentablemente, se trata de algo mucho más complejo pues comprende el cumplimiento o *enforcement* de las normas vigentes, cualesquiera fueran su rango, pertinencia y generalidad. Históricamente, la Argentina tuvo un déficit magnífico en este sentido y, obviamente, la administración Menem no hizo sino profundizar esa tendencia.³ Esto deriva en particular de la falta de decisión política para cumplir a rajatabla los sistemas legales vigentes y definir de forma precisa los premios y castigos para todos los ciudadanos y grupos organizados. Sin esa decisión política, cualquier metodología de contralor que se impulse será débil, evidenciando la incapacidad generalizada del Estado para hacer cumplir las normas. El problema de fondo consiste en que actores políticos y sociales poderosos son capaces de vulnerar o ignorar los mecanismos legales vigentes, incluyendo (pero de ningún modo únicamente), los sistemas de control en la etapa de ejecución presupuestaria. Así, se produce una erosión gradual y permanente del sistema institucional que deriva en la pérdida de confianza y calidad de la democracia y en la ineficacia de las agencias y arreglos regulatorios del Estado.

En síntesis, los mecanismos establecidos para ejercer el control de la actividad estatal presentan serios problemas de naturaleza técnica o de diseño, pero fundamentalmente de naturaleza política. Como hemos dicho anteriormente, la discusión de los primeros es fundamental para mejorar la calidad del gobierno y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas y estatales. Sin embargo, es crucial enfatizar que todo cambio funcional o institucional es secundario si no se produce un cambio en las preferencias y estrategias de la clase política. Esto es vital para evitar la intromisión de intereses políticos en cuestiones técnicas y para que se cumplan las normas preestablecidas.

³ Este problema fue identificado de manera brillante y certera por Carlos Niño. Ver, sobre todo, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Sudamericana.

Los sistemas de control vigentes contribuyen a reforzar la creencia existente en la ciudadanía en el sentido de que el Estado no controla o, mejor dicho, no controla lo que debería controlar. Al revisar la evolución de los mecanismos de control, es evidente que no se logró la autonomía y capacidad institucional necesarias para contrarrestar las interferencias del poder político de turno.

2.5 Conclusiones

¿Cómo puede entonces alcanzarse la necesaria transparencia en la ejecución del presupuesto? Hemos argumentado que los mecanismos existentes deben ser mejorados en algunos aspectos concretos, pero que lo fundamental es que se apliquen en toda su dimensión a pesar de la voluntad o interferencia de actores políticos poderosos. Las reformas necesarias no tienen que ser de fondo, no debe revisarse la institucionalidad vigente, sino orientar todos los esfuerzos políticos a la implementación de los mecanismos que ya existen. Paralelamente, pueden discutirse algunas modificaciones formales para incrementar su eficacia y agilidad.

Incrementar la transparencia del proceso presupuestario representaría un avance vital para consolidar el proceso de reforma del Estado. Si no se respetan y fortalecen los mecanismos de control establecidos por la Constitución, tiene relativamente poco sentido apuntar a la profesionalización de la burocracia o debatir la eficiencia del gasto público. Incrementar la capacidad de la Administración Pública, tanto en personal como en recursos tecnológicos, debe ser una función ineludible y constante del Estado. Pero si no mejoran sustantivamente los sistemas de control, se diluyen las contribuciones eventuales de cualquier mejora relativa de la capacidad del Estado. Por el contrario, se corre el riesgo de que agencias estatales robustecidas, pero en la práctica aisladas de controles efectivos, se excedan en sus atribuciones o sean incluso utilizadas para fines contrarios a sus propósitos. Vale decir, más capacidad estatal sin mecanismos de control reales y concretos constituye un riesgo para la gobernabilidad democrática. Asimismo, es indiscutible que debe mejorarse todo lo posible la eficiencia del gasto público. En un contexto económico y

político tan conflictivo e inestable como el argentino, el destino y la calidad del gasto son cuestiones fundamentales que toda la sociedad, no solamente los actores políticos, deben abordar. Sin embargo, esto implica incluir consideraciones institucionales y políticas, no solamente de naturaleza técnica. El diseño e implementación de "políticas públicas" o de "políticas de Estado" (términos recientemente incorporados al vocabulario político-mediático nacional) no requiere simplemente de grandes acuerdos o consensos, ni la incorporación de técnicos probos y experimentados para su desarrollo y gestión. Básicamente, de lo que se trata es de definir marcos institucionales y regulatorios transparentes y sensatos para todos los programas que impliquen gasto público, y someterlos de forma efectiva a los mecanismos de control existentes, discutidos a lo largo de esta sección.

Hasta ahora, los intereses políticos (de naturaleza partidaria, de grupos de presión o incluso personales), han distorsionado y debilitado a los organismos de control. Si esto no se revierte, es difícil que disminuyan los niveles de escepticismo, ignorancia e incredulidad que despiertan en la opinión pública los informes presentados por las agencias de control. En suma, el estado actual de cosas alimenta la pérdida de legitimidad del Estado argentino y la falta de confianza en las instituciones republicanas.

Habiendo analizado el funcionamiento de los mecanismos vigentes de control de la ejecución del presupuesto, es necesario ahora detenerse a analizar otra cuestión vital aunque prácticamente ignorada en el debate. Se trata de la práctica de recortes y modificaciones a la ley de presupuesto que practica corrientemente el P.E.N. Estas prácticas distorsionan las prioridades definidas durante las etapas de desarrollo del presupuesto analizadas en esta primera parte y, sobre todo, vulneran la voluntad del Congreso de la Nación. Es decir, se realizan con criterios que son definidos pura y exclusivamente en la órbita del P.E.N., más precisamente del Ministerio de Economía, y que no están sometidos al control o revisión de ningún otro organismo o poder del Estado. Como es evidente, esto constituye una cuestión de notable significación. En la próxima sección de este trabajo, presentamos un análisis de la misma.

3. La economía política de los ajustes presupuestarios

3.1 Introducción

La cuestión del ajuste del presupuesto público ha venido generando mucha controversia en la Argentina, sobre todo en los últimos años. El foco de las preocupaciones está puesto en los efectos políticos y de bienestar de los recortes del gasto público, especialmente del gasto social, el rol del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), la concepción ideológica que sustenta estos programas, el impacto en el ciclo económico, etc. Sin embargo, no se ha discutido la transparencia en la toma de decisiones de estas políticas. Existe muy poca información y difusión sobre el procedimiento de recorte del presupuesto, así como sobre la falta de control por parte de la institución encargada de esa función: el Congreso. Esto tiene graves consecuencias negativas. Por un lado, los recortes no sólo se efectúan con criterios no transparentes ni universales, sino que sirven como instrumento de disciplina para el P.E.N. Como no está previsto qué y cómo recortar, la decisión pasa por negociaciones e intercambios en los que se entrecruzan conflictos y cuestiones que nada tienen que ver con los objetivos definidos en la Ley de Presupuesto. En segundo lugar, esto genera naturalmente una dinámica perversa por parte de los actores políticos y de los grupos de presión, que deben monitorear permanentemente qué puede ocurrir con los programas de su interés y, en caso necesario, desarrollar estrategias para evitar sufrir recortes. Esto hace que la sanción de la Ley de Presupuesto no establezca el horizonte temporal de los políticos, al menos por un tiempo (es decir, hasta que comience a discutirse el presupuesto del próximo año). Por el contrario, deben desplegarse acciones para defender los recursos supuestamente logrados en el presupuesto aprobado y para asegurar nuevos recursos en el que habrá de aprobarse para el ejercicio siguiente. A la vez, mientras que para lo primero es necesario apuntar al P.E.N., para lo segundo hay que concentrarse sobre todo en el Congreso. Esto sugiere que los actores deberán establecer estrategias muy complejas y costosas para no perder en la lucha por la distribución de los recursos públicos.

Es importante aclarar que los ajustes son una herramienta común y necesaria en el manejo de las finanzas públicas, pues otorgan flexibilidad frente a eventuales cambios de las condiciones macroeconómicas domésticas e internacionales imperantes en el momento en el que el Congreso sanciona la Ley de Presupuesto. El problema surge cuando son necesarios recortes significativos de los niveles de gasto. Es decir, no se trata de un simple *fine tuning*, sino de reducciones que impactan fuertemente en la sociedad. Más aún, el P.E.N. quita fondos a áreas y programas según criterios no evidentes y que suelen modificar los objetivos y previsiones fijados por la Ley. Esto implica un déficit de transparencia y la ausencia en la división de poderes.⁴ En la sección siguiente, analizamos justamente este tema a partir de revisar cuál es el marco legal existente respecto de los ajustes presupuestarios. Luego analizamos los mecanismos políticos y actores involucrados en la práctica de los ajustes. Finalmente, concluimos revisando el argumento presentado y sugiriendo algunas medidas para corregir los problemas identificados.

3.2 El marco regulatorio de los ajustes presupuestarios

Comencemos por analizar las atribuciones que la Constitución Nacional de 1994 dispone en materia presupuestaria. En efecto, en ella están claramente especificados los papeles del P.E.N. y el del P.L.N. Aunque en la práctica éstos aparecen distorsionados, es fundamental tener en claro cuál es el proceso presupuestario que está definido en la Constitución.⁵ Las facultades del P.L.N. en esta materia están definidas en los artículos 75 (Atribuciones del Congreso) y 85 (De la Auditoría General de la Nación). Las facultades del P.E.N. aparecen claramente estipuladas en los artículos 99 (Atribuciones del Presidente de la Nación) y 100 (Del Jefe de Gabinete). Estos cuatro artículos definen en buena medida la naturaleza de

⁴ En esta sección seguimos el texto *El Sistema Presupuestario Público en Argentina*, Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y O. y S.P., Buenos Aires, 1996.

⁵ *Nueva Constitución de la República Argentina*, Santa Fe, Paraná, Grupo Editor Diana, 1994.

esta cuestión, pues establecen muy nitidamente la limitación que tiene el P.E.N. en materia legislativa en general y en materia presupuestaria en particular. Vale decir, la práctica común de alterar la Ley de Presupuesto con recortes unilateralmente definidos constituye en principio una violación de la Constitución.

Veamos ahora qué dice la Ley de Administración Financiera (24.156), ya analizada en la primera parte de este trabajo, pues en ella hay una visión aún más específica sobre los diferentes roles de los poderes del Estado en esta materia. Dentro del Título II – Del Sistema Presupuestario, existen dos artículos (17 y 37), que atribuyen competencias para hacer modificaciones y ajustes al presupuesto. Estos artículos son consistentes con lo señalado anteriormente respecto de la Constitución. Sin embargo, con la supuesta justificación de que esta ley era demasiado genérica, el P.E.N. definió una reglamentación especial mediante un conjunto de decretos y resoluciones complementarias.

Se trata de los reglamentos parciales N° 1 y 3, en los que se verifica un avance de las atribuciones del Ejecutivo por sobre el Congreso. En particular, el primero de ellos dispone que *“se faculta al Poder Ejecutivo para establecer los mecanismos y alcances para llevar a cabo modificaciones del Presupuesto, una vez decretada la Distribución Administrativa del mismo”* (Art.37, [a]). Asimismo, el reglamento parcial 1 dice que *“se obliga, en forma general, para que las solicitudes de modificaciones presupuestarias que se hagan en relación con el presupuesto general, se remitan a la Oficina Nacional de Presupuesto, con el proyecto de acto administrativo y debidamente justificadas”* (Art.37, [b]). Esto permite al P.E.N. incrementar su control del proceso de modificación de las partidas que fueron votadas en la Ley de Presupuesto correspondiente.

Esta tendencia al avance del P.E.N. por sobre las facultades del P.L.N. en materia de ajuste se profundizó con la sanción del polémico presupuesto de 1999 (Ley 25.064). En efecto, mediante el artículo 16 *“facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley, con las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la Ley N° 24.156, pudiendo delegar dichas facultades”*

des mediante el dictado de normas que regulen las modificaciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional". Esto puede en realidad interpretarse como una solución de compromiso frente a la voluntad del P.E.N. por aumentar su autonomía en los recortes, pues no es el Ministerio de Economía, sino el Jefe de Gabinete el que incrementa sus facultades en este sentido. Recuérdese que, como señaláramos antes, sus atribuciones están definidas en el artículo 100 de la Constitución de 1994.⁶

Convengamos entonces que la Ley 24.156, e incluso la 25.064, reservan al Congreso la facultad de hacer modificaciones al monto total del presupuesto. Es cierto que son difusos los alcances de las modificaciones que puede hacer el P.E.N., especialmente en cuanto a la posibilidad de modificar los objetivos de políticas dispuestos por la Ley de Presupuesto anual mediante reasignaciones de partidas y fondos. Los instrumentos complementarios que hemos analizado aprovecharon el espacio generado por esta indefinición para aumentar la autonomía del P.E.N. con el objeto de efectuar ajustes presupuestarios. Convengamos también que el P.E.N. dispone de los decretos de necesidad y urgencia previstos en la Constitución Nacional para "*circunstancias excepcionales*". Así, el P.E.N. evita tener que pasar por el Congreso, ya que los mismos tienen carácter legislativo.⁷ Es decir, hubiese sido suficiente la utilización de dichos decretos, sin necesidad de generar instrumento adicional alguno. Esto sugiere que, como se señalara antes, hubo una expresa voluntad del P.E.N. por avanzar en un terreno que no le corresponde.

⁶ La creación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros fue interpretada como una forma de limitar el poder del Ministerio de Economía, que había incrementado notablemente su tamaño y recursos en el marco de la reforma del Estado implementada en la primera administración Menem.

⁷ Recordemos que la Constitución de 1994 prevee la creación de una Comisión Bicameral Permanente encargada de revisar los decretos y de enviarlo a las Cámaras para su aprobación o derogación. Hasta finales de la administración Menem, esta Comisión aún no había sido formada. El segundo punto cuestionable es sobre el carácter de "*circunstancia excepcional*" de los ajustes presupuestarios, ya que generalmente se trata de evitar el paso por el Congreso, con todas las negociaciones y presiones sectoriales que implica, que de una medida que requiere acción inmediata. Ver, al respecto, el trabajo seminal de Ferreyra Rubio y Goretti.

Nótese que el Decreto 455/99, correspondiente al último y polémico ajuste implementado por la administración Menem, presenta una contradicción interesante. En su noveno considerando, dice *"que atentos a las urgencias en resolver la situación de emergencia fiscal por la que atraviesa nuestro país, resulta imperioso la adopción de las medidas proyectadas, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de leyes"*.⁸ A su vez, en los considerandos sólo se menciona la facultad constitucional del P.E.N. de dictar decretos de necesidad y urgencia, sin hacer mención a ninguno de los instrumentos jurídicos antes expuestos. La pregunta que surge, entonces, es para qué y con qué criterios fueron creados. Puede pensarse que hubo una voluntad original de avanzar por sobre facultades del P.L.N., pero el cambio de las circunstancias políticas (es decir, el debilitamiento del Presidente en el contexto de las elecciones de 1999 y la crisis económica), implicó una revisión de los criterios originales.

Finalmente, digamos que la Ley 25.107 confirma lo señalado en el párrafo anterior. Por un lado, el artículo 3 faculta *"... al Poder Ejecutivo Nacional para introducir las modificaciones que sean necesarias en los créditos autorizadas por la Ley 25.064, como, asimismo, en las Fuentes de Financiamiento y en las Aplicaciones Financieras enunciadas ..."*. Pero el artículo 4 excluye *"... de la facultad acordada en el artículo anterior a los créditos autorizados para las jurisdicciones 20 - 12 - Secretaría de Desarrollo Social, 70 - Ministerio de Cultura y Educación, 75 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y 80 - Ministerio de Salud y Acción Social"*.⁹ Así, el P.E.N. lograba sortear las inconsistencias antes enunciadas mediante una delegación de facultades por parte del Congreso para realizar ajustes durante el año '99. Esto refleja que el último ajuste realizado mediante el Decreto 455/99 dejó expuesta la gravedad del problema de los recortes presupuestarios, al tiempo que aumentó la preocupación de los legisladores por definir

⁸ Decreto 455/99, 29 de abril de 1999, en Internet: infoleg.mecon.ar.

⁹ Ley 25.107, 12 de mayo de 1999, en Internet: infoleg.mecon.ar.

algún mecanismo que permita superar la trampa planteada por las urgencias económicas.

En síntesis, concluyamos que hubo una voluntad expresa por parte del P.E.N. por acumular recursos para implementar ajustes presupuestarios frente a las facultades del P.L.N. Esta tendencia cambió con la pérdida de poder y popularidad de la administración de turno, disponiéndose con la sanción de la Ley 25.107 un marco relativamente más transparente, pero transitorio, para limitar las facultades del P.E.N. Asimismo, la delegación de facultades que establece esta norma constituye un antecedente muy negativo en cuanto al mantenimiento de la división de poderes, pero al menos define algunas limitaciones en áreas críticas y pone de manifiesto la necesidad de debatir a fondo el tema.

Con todo, los ajustes implementados durante la administración Menem se hicieron dentro del marco de la ley aunque con una interpretación muy cuestionable del carácter "excepcional" y de "urgencia". En efecto, la recurrencia de los ajustes sugiere que en verdad hay un problema en la definición de las metas y objetivos originales, que hace necesaria la implementación de ajustes permanentes. Como se sugirió en la introducción de esta sección, esto constituye una herramienta de disciplinamiento y acumulación de poder muy poderosa por parte del P.E.N. Por eso, es evidente que existe un déficit institucional y regulatorio muy preocupante en torno a las facultades para realizar ajustes presupuestarios. La Constitución y Ley de Administración Financiera (24.156) definen muy claramente que es el Congreso el que debe ocuparse de esta cuestión. Sin embargo, la herramienta de los decretos de necesidad y urgencia es constitucionalmente válida (aunque sigue pendiente su reglamentación, como indica la Constitución de 1994).

Habiendo analizado el marco regulatorio existente, veamos ahora cómo se ha utilizado en la práctica. Esto permitirá entender mejor el mecanismo político e institucional de los ajustes presupuestarios e identificar a los actores involucrados en su implementación.

3.3 *Los mecanismos y actores de los ajustes presupuestarios*

Analizaremos esta cuestión a partir de un caso concreto del ajuste implementado en el mes de junio de 1999. Esto permitirá capturar mejor la dinámica de conflictos e intercambios que trae aparejado el actual marco regulatorio. Intentaremos demostrar que, lejos de aumentar la capacidad o autonomía del P.E.N., en realidad permite el desarrollo de estrategias de presión por parte de grupos organizados que tienen la chance de aumentar su captación de recursos presupuestarios. Vale decir, el actual marco regulario no sólo no garantiza la implementación de "buenos" ajustes presupuestarios, sino que puede disparar conflictos políticos y sociales de graves proporciones, afectando así la estabilidad política y social.

El presupuesto de 1999 se calculó y aprobó a partir de una hipótesis de crecimiento de la economía totalmente exagerada, cuando todos los indicios hacían suponer una caída del producto. Por eso, no sorprendió que a poco de comenzar ese ejercicio fuera imprescindible revisar las metas previstas. Esto se dio en el contexto de un año electoral. Más aún, la primera decisión oficial de implementar el ajuste de presupuesto surgió poco después de que quedaran finalmente sepultadas las aspiraciones del Presidente Menem de presentarse como candidato, contrariamente a lo dispuesto por la Constitución de 1994. Así, mediante el Decreto 455/99 firmado en Acuerdo de Ministros el 29 de abril de 1999 (que cuenta con diez considerandos, veinte artículos, y alrededor de setecientas hojas de planillas anexas), se dispuso un "*ajuste en los créditos para gastos corrientes y de capital de las jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional*" por cerca de \$ 1.398 millones. Esto disparó una serie de conflictos políticos y sociales de importantes proporciones y consecuencias.

¿Cuál era la dimensión de este ajuste y cómo se pensaba distribuir los recortes? Recuérdese que el Presupuesto Nacional es muy poco flexible a los ajustes pues predominan gastos que es muy difícil afectar (seguridad social, salarios, servicios de la deuda). Así, las áreas que más sufren son aquellas que implican proyectos de infraestructura, desarrollo y gastos corrientes. El problema radica en que, como no hay un

marco regulatorio que oriente las prioridades que deben seguirse en caso de recortes presupuestarios, éstos suelen efectuarse con criterios poco claros, alterándose o incluso invirtiéndose la voluntad del Congreso.

El Decreto 455/99 significaba un recorte del 3% de lo previsto en la Ley, aunque recaía especialmente en el 10% del total correspondiente a Administración Gubernamental. El 56% del ajuste se concentraba en la ejecución de programas sociales, inversión en obra pública y equipamiento, capacitación y obras en educación.¹⁰ Las dos jurisdicciones más afectadas en términos absolutos eran la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Entre ambos absorbían el 50% de los fondos ajustados, mientras que representan el 14% del total del presupuesto. De ese total, casi la mitad correspondía a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Nacional de Vialidad (el 26% del total del ajuste), cuando representan el 5% del total del presupuesto. El recorte al Ministerio de Cultura y Educación, el tercero más afectado en términos absolutos, significó una reducción del 10% de su presupuesto, representando 20% del ajuste. Estas tres jurisdicciones suman el 75% del total del ajuste cuando su participación en el presupuesto es del 19,5%. Esto confirma lo señalado en el párrafo anterior respecto de la poca claridad de los criterios mediante los que se definen los ajustes. Como se verá a continuación, otras áreas no solamente no ajustaron, sino que aumentaron sus partidas.

Así, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio del Interior y los Servicios de la deuda pública, que representan en conjunto el 62% del presupuesto, veían sus recursos aumentados o no afectados. El Ministro de Trabajo aumentaba sus recursos en \$ 83 millones y estaba facultado para gestionar un crédito ante el Banco Interamericano de Desarrollo por u\$s 243,5 millones (cuando el resto de la administración estuvo impedida de ejecutar muchos préstamos de organismos internacionales que ya estaban en marcha). El Ministro del Interior lograba

¹⁰ "Fuerte recorte de gastos por decreto". *La Nación Line*, 30/04/99, en www.lanacion.com.

mantener intacto el presupuesto de seguridad, reduciendo en sólo un poco más del 1% su gasto en otras áreas. Para calmar la ansiedad y desconfianza de los mercados, lo destinado al servicio de la deuda aumentaba en un 7%, gracias a que 38% (\$ 535 millones) de los fondos ajustados se reasignaba a ese fin.¹¹

El ajuste fue impulsado por el Ministro de Economía, particularmente por el Secretario de Hacienda, y fue el resultado de un acuerdo con el F.M.I. Había sido diseñado por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y por la Secretaría de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete. Luego fue negociado por los Ministros y el Presidente, que firmaron el Decreto en Acuerdo de Ministros. Como era esperable, se mantuvo el nivel de gastos previstos en las áreas más sensibles en un año electoral (Trabajo y Seguridad Social, Seguridad e Interior), y se afectó más a las áreas vinculadas con temas de mediano y largo plazo (obras públicas, medio ambiente, desarrollo social). Vale decir, no hubo actores del P.L.N. involucrados en el diseño de este programa de ajuste. Es decir, todas las negociaciones y las eventuales presiones de los grupos de interés estuvieron concentradas en algunas áreas muy determinadas del P.E.N.

El Decreto 455/99 generó fuertes reacciones contrarias de la prensa, la oposición e incluso dentro del propio gobierno, especialmente por el recorte en el área educativa.¹² La Ministro de Educación se negó a firmar ese decreto y tuvo que renunciar a su cargo. Asimismo, el Rector de la Universidad de Buenos Aires amenazó con el cierre de la misma por falta de presupuesto. La protesta se convirtió en movilización estudiantil y obligó al gobierno a dar marcha atrás con el recorte al área educativa.

Como resultado de estas tensiones, el Ministerio de Econo-

¹¹ Estas cifras fueron elaboradas en base a datos del Presupuesto Nacional, *op. cit.*, La Nación Line *op. cit.*, y " El gobierno recorta los gastos en educación", *Clarín Digital*, 30/04/99, en www.clarin.com.ar. El resto de la información se basa en estos artículos periodísticos.

¹² Con la que el gobierno venía llevando un prolongado enfrentamiento pues no se venían cumpliendo las metas de gasto previstas por la Ley Federal de Educación.

mía dio marcha atrás reduciendo en un 58% el ajuste al área educativa, argumentándose que las cifras dadas anteriormente no eran oficiales. No obstante esta modificación, continuaron las protestas y poco después el Congreso sancionó la Ley 25.107, analizada en la sección anterior, que dejaba sin efecto el recorte al Ministerio de Cultura y Educación. Nótese que la intervención del Legislativo se dio una vez que se había extendido el conflicto.

Si bien esto desactivó la protesta, el 27 de mayo el Presidente, en Acuerdo de Ministros, firmó el Decreto 541/99¹³ que disponía un aumento de gastos corrientes y de capital del Ministerio de Cultura y Educación. Esto luego se ratificó por el Congreso, con unanimidad de ambas Cámaras, instituyendo el Fondo de Incentivo Docente. El mismo preveía un impuesto a los automotores y embarcaciones que tendría como destino un aumento a los docentes. El Ministerio de Educación preveía la recaudación cercana a los \$ 700 millones, lo que hubiera representado un aumento aproximado del 25% de su presupuesto.

Este impuesto generó el rechazo de la sociedad y de numerosos grupos de interés, significando un hecho sin precedentes de rebelión fiscal. A pesar de los esfuerzos publicitarios del Ministerio de Educación, sólo logró recaudarse aproximadamente la mitad de lo previsto. Más aún, quedó expuesta la fragilidad de todo el mecanismo político-institucional vigente frente a las protestas del sector de camioneros. Hacia finales de julio, éstos organizaron un paro que estuvo a punto de paralizar el país. Como respuesta, el Congreso prorrogó el vencimiento del impuesto hasta el final de año, generando entonces la reacción de quienes habían cumplido con el pago.

Como conclusión, digamos que este caso permite inferir que el papel del Congreso en la definición del ajuste fue muy pasivo y hasta marginal, hasta que las presiones de los grupos de interés y de la sociedad fueron tan severas que rompieron la inercia de los legisladores. Hasta ese punto, las cuestiones técnicas y políticas estuvieron concentradas en el P.E.N., fundamentalmente entre el equipo económico, la jefatura de

¹³ Decreto 541/99, 21 de mayo de 1999, en Internet: infoleg.mecon.ar.

Gabinete y el Presidente. El paquete original fue diseñado fundamentalmente por el Secretario de Hacienda, luego fue sometido a una negociación entre los Ministros y el Presidente y, finalmente, se derivó a cada jurisdicción para que se determinaran las proporciones y los rubros donde se cortaría el gasto. Sin embargo, este aislamiento del P.E.N., característico de los momentos de crisis económicas, no garantizó la calidad ni eficacia del paquete de ajuste. Por el contrario, puede pensarse que al no legitimarse el ajuste frente a la sociedad y los grupos de interés, negociándolo en y con el Congreso, se generó una reacción exagerada y con consecuencias muy negativas. En efecto, terminó provocando medidas técnicamente irracionales que dañaron la imagen frente a los mercados financieros, contribuyendo a un aumento del riesgo país. Es decir, se logró exactamente lo contrario de lo que se pretendía.

Asimismo, en el caso del Decreto 455/99 se modificaron sustancialmente los objetivos políticos trazados por la Ley de Presupuesto a tan sólo cinco meses de su funcionamiento. Esto es importante pues se vulneró la voluntad del Congreso y la independencia de los poderes, a pesar de que el gobierno arguyó que no se modificaban las metas, sino que se hacía una *"reasignación de recursos en función de las necesidades de cada área"*.¹⁴

Conclusiones finales

La demanda por mayor transparencia en los actos de gobierno ha aumentado en los últimos años gracias a la presión de grupos de la sociedad civil, algunos actores políticos domésticos, los organismos internacionales y, fundamentalmente, el sector privado. La transparencia es vista como una condición fundamental para el desarrollo económico, pues su ausencia genera inseguridad jurídica, un aumento del riesgo a las inversiones y el consecuente incremento de la prima de riesgo país. También, la falta de transparencia es vista como un indicador de la falta de desarrollo del sistema político, sobre to-

¹⁴ Palabras del Presidente Menem en el diario *Clarín* del día domingo 2 de mayo.

do por la poca calidad y robustez de los arreglos institucionales. Asimismo, esto ha despertado gran irritación en la sociedad civil, pues el manejo discrecional de los recursos y criterios muy cuestionables de asignación del gasto coincidieron con una notable falta de austeridad durante los diez años de la administración Menem.

El diagnóstico actualmente más aceptado sostiene que los mecanismos de control existentes son muy poco efectivos y, en consecuencia, deben ser cambiados, creando diseños más eficaces para prevenir, identificar y eventualmente castigar actos de corrupción en la ejecución del presupuesto. Nuestro trabajo argumenta que si bien puede ser conveniente mejorar algunos aspectos puntuales del actual diseño de mecanismos de control, definido por la Constitución y la Ley 24.156, contiene los elementos necesarios. Nuestra opinión es que el problema emerge pues no se utilizan en toda su potencialidad. Existe una "capacidad ociosa" que puede ser aprovechada si se aplican las sanciones correspondientes o se agilizan los tiempos mediante mayor capacidad técnica e independencia política. Creemos que se pueden lograr avances importantes sin inventar sistemas nuevos sino garantizando que se apliquen los existentes en toda su dimensión. Esto requiere decisión política, que es efectivamente lo que ha fallado hasta el momento.

Es evidente que aumentar la transparencia del proceso presupuestario representaría un avance vital para consolidar el proceso de reforma del Estado. Si no se respetan y fortalecen los mecanismos de control establecidos por la Constitución, tiene relativamente poco sentido apuntar a la profesionalización de la burocracia o debatir la eficiencia del gasto público. Pero lo importante es tener en cuenta que los mecanismos existentes pueden tener el resultado que exige la sociedad civil y el mercado: sólo es necesario permitir que las instituciones funcionen con toda su potencialidad. Esto remite a un problema mayor, estructural y de largo plazo en la Argentina: la falta de respeto al imperio de la ley. Hasta ahora, sectores políticos poderosos contaron con la facilidad como para minimizar la eficiencia de esos mecanismos de control. Pero las crecientes presiones de la opinión pública han cambiado los costos asociados a estas prácticas. Es entonces importan-

te tener en cuenta que no es necesario hacer grandes innovaciones, sino aplicar a rajatabla lo que está ya definido por la Constitución y las leyes.

Otra cuestión fundamental en la transparencia en el manejo del presupuesto tiene que ver con la asidua práctica de los ajustes. Como argumentamos en este trabajo, esto constituye un instrumento de mucho poder para el P.E.N., pues permite redefinir casi unilateralmente las metas y objetivos definidos por el Congreso. También, constituye un recurso para generar disciplina dentro del gobierno y sobre todo en el Congreso, pues el P.E.N. tiene la facultad para premiar y castigar según criterios que no aparecen claramente especificados sino que suelen esconderse dentro de prioridades "fiscales", de "austeridad", de "urgencia", etc. Esta cuestión de los ajustes ha recibido y recibe mucha atención en medios académicos, políticos y de opinión, pero no existe un estudio detallado de la institucionalidad que permita al P.E.N. su implementación, ni de cómo se operan en la práctica. Este trabajo constituye, en este sentido, una contribución importante. Mostramos que los ajustes fueron dentro del marco legal, pero dejando grandes dudas sobre sus justificaciones de la "necesidad y urgencia". También, que el P.E.N. pretendió avanzar frente a las facultades del Congreso, pero luego revirtió la tendencia en el marco de la pérdida de popularidad del Presidente. Vimos asimismo que el rol del Congreso en el proceso de los ajustes ha sido marginal hasta tanto las presiones sectoriales fueron lo suficientemente fuertes como para impulsar el papel determinante, aunque tardío y problemático para otras áreas fundamentales del gobierno, como la disciplina fiscal. Más aún, esto no sólo no hizo más eficiente el ajuste, sino que le restó legitimidad y consenso. Finalmente, a partir del caso del ajuste realizado en 1999, comprobamos que los ajustes alteran sustancialmente los objetivos políticos fijados por la Ley de Presupuesto, lo cual significa una alteración de los principios constitucionales. En consecuencia, puede argumentarse que existe un déficit institucional y regulatorio en torno a las facultades del Congreso y el P.E.N. para realizar ajustes presupuestarios, que debe ser resuelto lo antes posible con un marco específico que defina los criterios, áreas, controles y responsabilidades.

En suma, las reformas a los mecanismos de control son necesarias, pero es importante definir muy bien qué y cómo reformar para aumentar efectivamente la transparencia de los actos de gobierno. Si se invierten recursos políticos en modificar los mecanismos existentes, pero no se revisan las prácticas de ajustes presupuestarios, la cuestión de la transparencia no mejorará en absoluto. Por el contrario, si se revisan esas prácticas pero no se aplican (y mejoran marginalmente) los controles existentes, tampoco habrá un avance en ese sentido. Es fundamental concentrar los esfuerzos en aquellas reformas que maximicen las ganancias marginales de transparencia y calidad en la gestión presupuestaria.

Bibliografía

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 (1992).

Decreto Ley 23.354 (1956).

Decreto Ley 6.190 (1963).

Decreto Ley 1.181 (1966).

Decreto 455/99.

Decreto 541/99.

Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672.

Ley 25.107.

Nueva Constitución de la República Argentina, Grupo Editor Diana, Paraná, 1994.

El Sistema Presupuestario Público en Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Presupuesto, Buenos Aires, 1996 (Tomos I y II).

GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos, "La Política de Liberalización Económica en la Administración Menem", en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, Octubre - Diciembre de 1996.

DRISCOLL, David, "¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?", en <http://www.imf.org> (1998).

Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), *"El Pacto Fiscal - Fortalezas, Debilidades y Desafíos"*, Santiago de Chile, 1998, en <http://www.cepal.org>.

Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Año 1999.

Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, U.B.A. - C.I.T.A.F. - O.E.A., Buenos Aires, 1997 (Volúmenes I y II).

Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Nacional 1997, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires, 1996.

NINO, Carlos Santiago, *Un País al Margen de la Ley*, Emecé, Buenos Aires, 1992.

PETREI, Humberto, *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.

Información On Line: - Clarín Digital: <http://www.clarin.com.ar>.

La Nación On Line: <http://www.lanacion.com.ar>.

El gasto social en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000*

María Jesús Sáez López**

1. Introducción

Los presupuestos generales del Estado para el año 2000 constituyen un eslabón más de la política presupuestaria aplicada desde 1996, que ha sido, junto a las políticas de reforma estructural y de liberalización económica, uno de los núcleos de la política económica que ha llevado no sólo a la participación de España como socio fundador del euro sino, sobre todo, a asegurar las condiciones de estabilidad y flexibilidad que están posibilitando la perdurabilidad de la actual etapa de expansión de nuestra economía.

En este artículo se analizan los principales rasgos y características de estos Presupuestos, con especial referencia al gasto social, sin duda uno de los principales protagonistas de las cuentas públicas del próximo ejercicio. Se cumple, en efecto, una de las aspiraciones fundamentales de la política económica y social de esta legislatura: situar la Seguridad Social en condiciones de viabilidad y sostenibilidad financiera para así poder afrontar los compromisos presentes y futuros de un sistema público de previsión y con ello sustentar la ga-

* El presente artículo fue originalmente Publicado por la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2000.

** María Jesús Sáez López es Presidenta del Consejo Directivo de la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

rantía y confianza de la sociedad en nuestro sistema de protección social.

2. El contexto económico actual

En los últimos años se ha consolidado un nuevo patrón de comportamiento de la economía española en la que, a diferencia de ciclos anteriores de crecimiento, se está combinando un fuerte ritmo de creación de empleo con la corrección y control de los desequilibrios básicos, lo que a su vez se está reflejando en un aumento de la confianza empresarial y en la mejora de las expectativas de la sociedad española en mayores niveles de renta, empleo y bienestar.

2.1. Previsiones económicas

Las previsiones en las que se enmarcan los Presupuestos Generales del Estado para el 2000 siguen confirmando esta trayectoria de crecimiento y estabilidad en la que se ha instalado definitivamente nuestra economía. Los rasgos básicos del cuadro macroeconómico para el año 2000 son los siguientes:

- Mantenimiento de una alta tasa de crecimiento, que se seguirá basando en el impulso de la actividad interna, si bien a un ritmo inferior al de 1999, que será compensado con una mejor evolución del contexto exterior, a medida que van desapareciendo los efectos negativos de la crisis internacional desatada a mediados de 1998.
- En el mercado de trabajo se prevé que la creación de puestos de trabajo se mantenga a niveles elevados, lo que combinado con una cierta amortiguación del crecimiento de la población activa se traducirá en una nueva reducción de la tasa de paro hasta un nivel inferior al 15 por ciento.
- En cuanto a la inflación, en 1999 se han producido ciertas circunstancias que han generado un repunte del IPC respecto a la previsión inicial del 1,8 por ciento realizada: aumento de la cotización del petróleo en los mercados internacionales, efectos de la climatología sobre los precios de determinados alimentos, depreciación del euro frente al dólar, etc... Para el próximo ejercicio se prevé una evolución más favorable de los

precios como consecuencia de la desaparición del efecto de estos factores y un patrón de crecimiento más apoyado en el sector exterior que disminuirá las presiones de la demanda. A ello hay que unir el impacto positivo de la consolidación fiscal y las medidas de la liberalización e introducción de competencia recientemente adoptadas.

- Finalmente, y después de la notable mejoría de los objetivos presupuestarios en ejercicios anteriores, en el año 2000 se vuelve a rebajar el déficit público con un objetivo del 0,8 por ciento del PIB, que es inferior en dos décimas al contemplado en el Programa de Estabilidad.

Cuadro 1.
Previsiones económicas para 2000

Magnitudes	1998	1999	2000
PBI (% D real)	4,0	3,7	3,7
- Demanda interna (% D real)	5,0	5,0	4,6
- Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-1,0	-1,3	-0,9
IPC, diciembre/diciembre	1,4	2,4	2,0
Empleo (variación en %)	3,7	3,2	2,7
Tasa de paro	18,2	16,2	14,7
Déficit AA.PP. (% PIB) 1,7	1,4	0,8	
- Objetivo Programa Estabilidad	1,9	1,6	1,0

Fuente: presupuestos generales del Estado 2000. Informe Económico-Financiero.

2.2. Balance presupuestario

Veamos con algo más de detalle el balance presupuestario de estos últimos años, cuyos rasgos principales revelan un comportamiento que seguirá presente en la evolución fiscal de los próximos años.

- En primer lugar, la austeridad en el gasto, que ha tenido su origen más importante en la pérdida de peso del gasto corriente, asegurando con ello efectos duraderos sobre el déficit. Así, entre 1995 y 1999 el déficit del Estado ha disminuido 5,1 puntos del PIB, debido principalmente a la contención de los gastos, que han bajado casi en la misma proporción (del 25,8

por ciento del PIB en 1995 al 20,7 por ciento en 1999), mientras que los ingresos han mantenido prácticamente estabilizado su peso en el PIB algo por debajo del 20 por ciento.

- Aunque la disminución de los intereses de la deuda ha sido un factor destacado en la reducción del déficit público —en un proceso en que se retroalimentan la reducción del gasto, el déficit y los tipos de interés—, en los últimos ejercicios se han registrado superávits primarios (es decir, déficit sin intereses) de considerable magnitud, lo que supone una garantía adicional cara a la sostenibilidad futura del Presupuesto, ya que significa que los programas de gasto que atienden a las necesidades actuales, excluyendo, por tanto, el pago de las deudas generadas por los gastos de ejercicios anteriores, crecen a un ritmo inferior al de los ingresos.

- Igualmente, se ha venido cumpliendo la denominada regla de oro de las finanzas públicas, según la cual la inversión pública debe ser superior al déficit o, lo que es lo mismo, que parte de la inversión pública se financia con recursos propios. Así, al tiempo que el déficit ha seguido reduciéndose, desde 1997 las inversiones públicas han aumentado su peso en el PIB. En el último ejercicio cerrado (1998) la inversión de las administraciones públicas representó el 3,1 por ciento del PIB, mientras que el déficit fue del 1,7 por ciento, con un diferencial positivo, por tanto, de 1,4 puntos. Esta diferencia positiva sigue una trayectoria ascendente tanto en 1999 como en la previsión del 2000, dado que se cumplirá el objetivo del Programa de Estabilidad en materia de inversión pública: 3,3 por ciento del PIB en 1999 (frente a un déficit del 1,4 por ciento) y 3,4 por ciento en el 2000 (con un déficit del 0,8 por ciento).

- Como se ha señalado con anterioridad, se han mejorado los objetivos inicialmente programados, fruto de las medidas de política presupuestaria adoptadas¹ y una ejecución del gasto riguroso, cuyos efectos se han visto ampliados por el

¹ Hay que destacar en tal sentido la importante corrección del déficit estructural (es decir, el déficit calculado tras eliminar el componente cíclico) que ha pasado del 6,4 por ciento del PIB en 1995 (frente al 4,1 por ciento en la zona euro) a un nivel que se sitúa en torno al 1,5 por ciento del PIB, similar a la media euro. Ello pone de manifiesto el esfuerzo de consolidación fiscal realizado al margen, por tanto, de los efectos de la coyuntura económica.

buen comportamiento de la actividad y del empleo derivado de la política económica aplicada.

- Finalmente, y como resultado de todo ello, la política fiscal ha ido recuperando un mayor margen de maniobra y flexibilidad, de forma que se están generando ahorros que permiten, por una parte, hacer compatible la reducción del déficit con mayores recursos para políticas de crecimiento, empleo y bienestar social y preservar, por otra, parte de ese margen para hacer frente a eventuales períodos de menor crecimiento o debilidad económica.

En suma, se puede afirmar que la política presupuestaria reciente ha asentado las bases que garantizan la sostenibilidad futura de nuestras finanzas públicas fortaleciendo con ello la propia estabilidad del crecimiento de nuestra economía. La continuidad de esta orientación presupuestaria que se inserta en la de la política económica general constituye la opción más adecuada para prolongar la fase expansiva actual, que con tasas de crecimiento superiores a la media europea y un ritmo más intenso en creación de empleo posibilita seguir avanzando en la convergencia real con Europa y aumentar, en el terreno particular que aquí nos ocupa, la financiación de las políticas de bienestar.

Cuadro 2.
El proceso de consolidación fiscal en España
 (En porcentaje del PIB)

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999(p)	2000(p)
Total Administraciones Públicas						
Déficit realizado	7,1	4,5	2,4	1,7	1,4	0,8
- Objetivo del presup.	5,9	4,4	3,0	2,4	1,6	0,8
- Déficit zona euro	4,8	4,1	2,5	2,1	1,9	1,7
Ingresos	39,5	40,3	40,8	41,0	-	-
Gastos	46,7	44,8	43,3	42,7	-	-
Estado						
Déficit realizado	6,2	3,5	2,1	1,4	1,1	0,8
- Objetivo del presup.	4,7	3,4	2,5	2,0	1,3	0,8
Ingresos	19,7	20,1	19,6	19,9	19,6	19,6
Gastos	25,8	23,5	21,8	21,3	20,7	20,4

(p) Previsión

Fuente: presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

3. Las grandes líneas de los presupuestos generales del Estado para el 2000

Los presupuestos para el año 2000 profundizan en esta línea de política económica que busca intensificar el patrón de comportamiento actual de nuestra economía, es decir, el círculo de crecimiento, estabilidad y creación de empleo, y dan un nuevo impulso a la política de estabilidad, apoyo a la economía productiva y cohesión social ya iniciada. De ello son exponentes los grandes objetivos y prioridades contemplados para el próximo ejercicio.

3.1. Los objetivos del Presupuesto

a) Hacia el equilibrio presupuestario

Los presupuestos del año 2000 continúan el esfuerzo de re-

ducción del déficit recorriendo la senda que llevará a alcanzar superávit presupuestario en el año 2002. Para el próximo ejercicio el objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se fija en el 0,8 por ciento del PIB², 2 décimas por debajo del previsto en el Programa de Estabilidad y 6 décimas inferior al esperado para 1999.

De esta forma, entre 1995 y el año 2000 el déficit público se habrá reducido en 6,3 puntos del PIB, frente a 3,1 puntos de media en el área euro, esfuerzo de ajuste que ha sido fundamental para colocar nuestros tipos de interés en niveles equilibrados a los de los países de Europa más estables históricamente, facilitando de esta forma la financiación del conjunto de la economía y con ello el impulso de la actividad inversora, el empleo y el consumo.

b) Apoyo a la economía productiva y a la creación de empleo

La consolidación fiscal y la convergencia real de la economía española con la de los países europeos más avanzados son objetivos no solamente compatibles sino íntimamente ligados. Una vez alcanzado el objetivo de la integración de España en la Unión Monetaria, el mayor reto para la sociedad española es avanzar con rapidez en la reducción de la brecha en desarrollo económico y social que aún nos separa de los países de nuestro entorno.

Los presupuestos para el año 2000 apoyan este proceso, desde la óptica del gasto, dando un nuevo impulso a la inversión en capital físico y humano, acumulando de esta forma un importante stock de capital público que garantiza la continuidad del crecimiento y la elevada relación empleo-producto que presenta actualmente nuestra economía. Así se va a continuar realizando un importante esfuerzo en materia de infraestructuras, investigación, desarrollo e innovación tecnológica y políticas activas de empleo, cuyas actuaciones se complementan en la vertiente de los ingresos con incentivos fiscales a dichas actividades.

² Con la siguiente composición: déficit del 0,8 por ciento en el Estado y 0,1 por ciento en las Administraciones Territoriales y superávit del 0,1 por ciento en la Seguridad Social.

c) Mejora de la protección social

El último de los grandes objetivos de los Presupuestos Generales del Estado para el 2000 es seguir mejorando la protección social. El esfuerzo de consolidación fiscal y convergencia real realizado se está llevando a cabo manteniendo e incluso reforzando las prestaciones sociales. Esta apuesta decidida por las políticas de cohesión social responde al consenso básico existente en España, al igual que en el resto de los países europeos, sobre la necesidad de mantener un modelo social que aúne los valores de desarrollo económico y de integración de todos los sectores sociales, en cuya base descansa la estabilidad y progreso de una sociedad moderna.

3.2. Prioridades de gasto

En este marco de objetivos, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 contemplan dos grandes áreas prioritarias de actuación: las políticas de formación de capital público y las políticas de gasto social. En el primer caso, con el aumento de los recursos destinados a Infraestructuras (7,9 por ciento), Investigación (10,3 por ciento) y Políticas activas de empleo (9,0 por ciento), cuyos crecimientos se sitúan por encima del crecimiento medio del gasto total y del previsto para el PIB nominal, lo que permite seguir aumentando el peso de estas políticas de gasto en el conjunto de la economía. La prioridad concedida al gasto social se refleja en el aumento del 6,2 por ciento que presentan estas políticas, cuyas principales características son analizadas en el apartado siguiente.

Junto a estas actuaciones, el Presupuesto para el año 2000 va a seguir incrementando los medios en Justicia y Seguridad ciudadana, en un marco de mejora de estos servicios básicos del Estado que resultan esenciales para la garantía y desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Asimismo, se va a proseguir el esfuerzo en la política de Defensa para seguir avanzando en los programas de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas.

3.3. Principales cifras y características

La plasmación de los objetivos y prioridades de la política presupuestaria queda reflejada, a su vez, en las grandes cifras presupuestadas para el 2000, cuyo análisis permite extraer las principales características de este Presupuesto:

- Continuando la senda de contención del gasto iniciada en ejercicios anteriores, el gasto público vuelve a perder peso en la economía. Así, para el conjunto consolidado del Presupuesto se cifran unos gastos no financieros de 32,7 billones de pesetas (33.7 billones si se incluye el capítulo VIII de activos financieros), con un aumento del 4,7 por ciento sobre 1999 que resulta inferior en 1,1 puntos a la tasa del 5,8 por ciento prevista para el PIB nominal.

Cuadro 3.
Presupuestos generales del Estado para 2000
Distribución funcional
(Capítulos I a VIII)

En millones de pesetas

Áreas de gasto	Presupuesto 2000	% s/total	% Δ 2000/99
Funciones básicas	2.135.626	6,3	5,4
De las cuales:			
- Justicia	157.634		7,7
- Seguridad Ciudadana	740.277		5,3
- Defensa	929.806		6,4
Gasto social	18.553.026	55,1	6,2
Actividades productivas e inversoras	3.616.825	10,7	6,6
De las cuales:			
- Infraestructuras	1.210.445		7,9
- Investigación	507.181		10,3
Transferencias a otras Administraciones Públicas	5.764.157	17,1	19,7
Deuda pública	2.805.000	8,3	-7,5
Otras políticas	786.347	2,3	10,3
TOTAL CAPÍTULOS I A VIII	33.660.981	100,0	5,2

Fuente: presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

- Se vuelve a moderar el gasto en operaciones corrientes, que aumentan en el ámbito consolidado un 4,5 por ciento, lo que permite hacer compatible la contención global del gasto con mayores recursos destinados a los gastos de capital (7,4 por ciento), destacando el mayor aumento que presenta la inversión pública(8,8 por ciento). Hay que insistir en que este impulso adicional a la inversión no es incompatible con la política de contención del gasto y reducción del déficit público instrumentada, ya que aquélla se va a seguir financiando en parte con el ahorro generado por la propia Administración, cumpliendo un año más la regla de oro de las finanzas públicas.

- El mayor esfuerzo de contención del gasto se realiza en el Estado, con un crecimiento del 4,8 por ciento respecto del ejercicio anterior. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que dicho incremento se halla influido por la culminación del proceso de separación de fuentes de la Seguridad Social, que lleva a incrementar la financiación de las prestaciones no contributivas en 215 mil millones de pesetas. Descontando este efecto, el crecimiento de los gastos no financieros del Estado se sitúa en el 3,6 por ciento, una décima por debajo del crecimiento real previsto, lo que refleja el verdadero esfuerzo de austeridad realizado.

- En cuanto a la seguridad social –cuya participación en el gasto total se sitúa ya en términos equivalentes al del Estado–, el gasto no financiero crece en mayor medida, un 6,2 por ciento, debido a la prioridad de las políticas sociales contemplada en estos Presupuestos que reflejan, en particular, el efecto de las medidas adoptadas en materia de pensiones así como el incremento de recursos para la sanidad, de acuerdo con el modelo de financiación vigente.

Cuadro 4.
Presupuestos generales del Estado para 2000
 Gastos no financieros

En millones de pesetas

Conceptos	Presupuesto 2000	% s/total	% Δ 2000/99
Operaciones corrientes	30.403.706	93,0	4,5
Operaciones de capital	2.305.538	7,0	7,4
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	32.709.244	100,0	4,7

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

4. El gasto social

Una de las principales preocupaciones de la sociedad española es la garantía del sistema público de protección social. Es indudable que el crecimiento económico y la creación de empleo constituyen la mejor garantía de viabilidad financiera del sistema. Por una parte, el crecimiento en un contexto de estabilidad de precios posibilita aumentar en mayor producción los recursos destinados al gasto social. Por otra, la favorable evolución del empleo se está reflejando en un aumento de la relación cotizante/pensionista que asegura el equilibrio y sostenibilidad futura del sistema de pensiones.

Pero, además, y respondiendo a esa preocupación en los últimos años, se ha realizado un importante esfuerzo para mantener los niveles alcanzados y mejorar las prestaciones dispensadas, dentro de las disponibilidades financieras permitidas en un contexto de fuerte rigor presupuestario, reforzar los principios de contributividad, equidad y solidaridad como elementos configuradores de nuestro modelo y avanzar en el imprescindible equilibrio financiero del sistema. Entre otras medidas adoptadas deben destacarse:

- La Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1997, que introduce mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y determina-

ción de la cuantía de las pensiones y establece su actualización automática con la inflación prevista para cada año. Se reguló así uno de los compromisos más firmes compartido por las fuerzas políticas y sociales en el Pacto de Toledo: el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de mecanismos estables que eliminaran el carácter discrecional de su revalorización. Este compromiso fue incluso superado en su articulación legal, dado que se asumió la mejora de las mismas en el supuesto de que la inflación real fuese inferior a la inicialmente prevista, consolidando tal mejora en la cuantía de las pensiones, tal como ha ocurrido en los ejercicios 1996 a 1998.

- En materia de sanidad, el Acuerdo sobre financiación para el período 1998-2001 armoniza el aumento del gasto sanitario al crecimiento de la economía en un contexto de mayor equilibrio y solidaridad interterritorial. Por otra parte, desde 1999 todo el gasto del INSALUD se ha pasado a financiar íntegramente mediante impuestos del Estado.
- Finalmente, se ha introducido mayor racionalidad y eficiencia a través de diversas medidas de control del gasto y lucha contra el fraude.

Desde el punto de vista del Presupuesto, este conjunto de medidas se ha visto acompañado de un notable incremento de recursos que pone de manifiesto la prioridad del gasto social en la política presupuestaria. El cuadro 5 compara el peso de las políticas sociales³ en el conjunto del Presupuesto. Esta evolución muestra el importante aumento del gasto social, que ha pasado del 49,9 por ciento en 1995 al 51,1 por ciento en el 2000. La comparación resulta más significativa si se excluyen la incapacidad temporal y el gasto por desempleo, partidas que registran una sensible disminución debido al positivo efecto de las medidas contra el fraude, en el primer caso,

³ A efectos de esta comparación no se incluyen las políticas sociales activas de empleo (que sí aparecen dentro de la clasificación del gasto social que recoge el Informe Económico Financiero del Presupuesto) ya que se conciben más como actuaciones de apoyo a la economía productiva.

y al fuerte ritmo de creación de empleo, en el segundo. Descontado el efecto de estas dos partidas, el peso del gasto social en el Presupuesto aumenta 4,2 puntos desde 1995.

Cuadro 5.
Evolución de los gastos sociales en el Presupuesto

Políticas	En miles de millones de pesetas			
	1995	% s/total Presupuesto	2000	% s/total Presupuesto
Pensiones contributivas	6.930,5	24,9	9.253,9	27,5
Sanidad	3.305,7	11,9	4.454,3	13,2
Educación	341,4	1,2	507,4	1,5
Pensiones no contributivas y préstamos asistenciales	225,5	0,8	285,2	0,8
Servicios sociales	287,3	1,0	289,1	0,9
Resto del gasto social	423,6	1,5	546,8	1,6
Gasto social neto de desempleo e I.T.	11.514,0	41,4	15.336,7	45,6
Incapacidad temporal	561,7	2,0	528,4	1,6
Desempleo	1.817,7	6,5	1.339,9	4,0
Total Gasto Social	13.893,4	49,9	17.205,0	51,1

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

4.1. Principales líneas de actuación

El presupuesto para el año 2000 va a seguir manteniendo el esfuerzo dirigido a que los beneficios del crecimiento económico se trasladen a todos los ciudadanos, especialmente a los colectivos menos favorecidos, y se traduzca en mayor bienestar y cohesión social. Veamos en primer lugar las principales medidas y líneas de actuación que se contemplan para al próximo ejercicio, analizando a continuación el contenido de las políticas sociales más destacadas en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.

a) Aumento de recursos por encima del gasto medio

El gasto social vuelve a aumentar su peso en el Presupuesto.

Los recursos destinados al conjunto de estas políticas se incrementan un 6.2 por ciento respecto de 1999 (7,2 por ciento si se excluyen las prestaciones al desempleo e incapacidad temporal), por encima, por tanto, del crecimiento medio total del gasto (5,2 por ciento) y del nominal de la economía (5,8 por ciento).

b) Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

Como en ejercicios anteriores el Presupuesto incorpora el compromiso legal de mantener el poder adquisitivo de las pensiones en función del IPC previsto para el año 2000 (2 por ciento), además de incluir la compensación por la desviación de la inflación producida en 1999.

c) Mejora de las pensiones mínimas

Una de las principales medidas que materializan el principio de solidaridad que contempla el presupuesto del 2000 es la mejora de la cuantía de las pensiones más bajas del Sistema, y que afectará tanto a las pensiones mínimas como a las no contributivas, con una subida por encima de la inflación prevista y un coste estimado de 60 mil millones de pesetas.

d) Saneamiento financiero de la Seguridad Social

Una de las referencias fundamentales del Presupuesto 2000 es, sin duda, la culminación del esfuerzo de saneamiento de la Seguridad Social. Este Presupuesto representa una inflexión en la trayectoria financiera del Sistema que, desde hace varios ejercicios, venía presentando una situación presidida por continuos déficit que obligan a una política de endeudamiento para asegurar el cumplimiento de los compromisos en materia de protección social. Fruto de este esfuerzo, y por primera vez en muchos años, el Presupuesto de la Seguridad Social se presenta con superávit presupuestario. Esta mejoría de la situación financiera de la Seguridad Social se debe, indudablemente, al aumento del número de cotizantes y al bajo aumento del IPC. Es por tanto el modelo de crecimiento económico introducido –cuyas coordenadas son el equilibrio, la estabilidad y la creación de empleo– la base más sólida para garantizar el futuro del sistema contributivo.

En el plano estrictamente financiero y presupuestario, la

pieza angular de este proceso ha sido la separación de fuentes de financiación del Sistema, en función de la naturaleza contributiva o no de las prestaciones, que se ha traducido en un notable incremento de las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social con el fin de asumir la cobertura de las prestaciones no contributivas, definidas por primera vez en la Ley 24/1997 que también estableció el límite del ejercicio 2000 para la culminación de este proceso.

Cumpliendo plenamente este compromiso el Presupuesto del 2000 completa la cobertura por parte del Estado (con un coste adicional de 215 millones de pesetas) de las prestaciones no contributivas. Un dato que ilustra el esfuerzo realizado en los últimos años es que las transferencias del Estado a la Seguridad Social se han incrementado en más de 1,6 billones de pesetas desde 1995.

e) Fondo de reserva para las pensiones

Este conjunto de actuaciones, encaminadas a afianzar el futuro de nuestro sistema de protección social, se encuentra finalmente reforzado por una de las grandes novedades que incorpora el Presupuesto del 2000: la creación del Fondo de Reserva previsto en el Pacto de Toledo como garantía de las pensiones futuras. La constitución de este Fondo, con un importe inicial de 60 mil millones de pesetas, es uno de los principales réditos derivados del saneamiento logrado y su dotación es posible ahora y viene avalada por la favorable evolución de la economía española y su positiva repercusión en el ámbito del empleo, que está originando un notable aumento en el número de cotizantes (con cerca de 2 millones de nuevos afiliados al Sistema entre 1966 y 1999).

f) Otras actuaciones

Por último, y aparte de otras medidas que inciden en los aspectos de lucha contra el fraude, control de las prestaciones y mejora de la gestión recaudatoria, debe destacarse la dotación de 50 mil millones de pesetas con el propósito de fijar una renta activa de inserción en el mundo laboral a los parados mayores de 45 años con cargas familiares.

4.2 Principales políticas de gasto social

La dotación para el conjunto de políticas sociales en el año 2000 asciende a 18,6 billones de pesetas (el 55,1 por ciento del Presupuesto), con un crecimiento homogéneo⁴ del 6,2 por ciento (7,2 por ciento si se excluyen las prestaciones de desempleo e incapacidad temporal). Los cuadros 6 y siguientes detallan las principales políticas y programas de gasto social, de acuerdo con la clasificación que se recoge en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado.

a) Pensiones

El gasto presupuestado para el conjunto de pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social y del Régimen de Clases Pasivas del Estado, incluyendo los gastos de gestión de ambas prestaciones, asciende a 9.3 billones de pesetas, el 27,7% del total de recursos del Presupuesto. Ello supone un aumento del 5,5 por ciento respecto de 1999 con el que se da cobertura a los objetivos básicos que se contemplan en esta política: la consolidación de los niveles de cobertura a través del mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones en función del IPC previsto y la compensación por la desviación producida en la inflación de 1999, la mejora de las pensiones más bajas del Sistema y la dotación del Fondo de Reserva que garantiza el futuro de las pensiones.

b) Sanidad

Desde el punto de vista presupuestario, esta política recoge los gastos derivados de la asistencia sanitaria dispensada por el INSALUD –en su doble vertiente de gestión directa y de gestión transferida a las Comunidades Autónomas–, por el Instituto Social de la Marina y por las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, todas ellas integradas en el Sistema de Seguridad Social. Se incluyen asimismo los gastos sanitarios co-

⁴ En 1999 se han producido traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de educación. Para que los datos sean comparables es necesario establecer una base de cálculo homogénea, deduciendo en las cifras de 1999 el importe de tales traspasos.

respondientes a las instituciones incluidas en el Mutualismo Administrativo y la asistencia hospitalaria del Ministerio de Defensa. Para el conjunto de estas actuaciones se dota un importe cercano a los 4,5 billones de pesetas, lo que supone un aumento respecto a 1999 del 8,1 por ciento que pone de manifiesto el lugar prioritario que ocupa la Sanidad en la política presupuestaria.

Cuadro 6.
Presupuestos Generales del Estado para 2000
Políticas de Gasto Social

Políticas	En millones de pesetas	
	Presupuesto 2000	% Δ 2000/99
Pensiones	9.302.511	5,5
Sanidad	4.454.317	8,1
Educación	507.364	9,8(*)
Fomento del empleo	805.864	9,0
Relaciones laborales	99.297	11,1
Otros gastos sociales	1.515.400	12,7
Gasto social neto del desempleo e I.T.	16.684.753	7,2(*)
Incapacidad temporal	528.361	-3,4
Desempleo	1.339.912	-1,0
TOTAL POLITICAS DE GASTO SOCIAL	18.553.026	6,2(*)

(*) Homogeneizada con traspasos de Educación.

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

Cuadro 7.
Presupuestos Generales del Estado para 2000
Pensiones

Áreas de gasto	En millones de pesetas	
	Presupuesto 2000	% Δ 2000/99
Pensiones de Clases Pasivas	887.166	4,2
Pensiones de Seguridad Social	8.366.718	5,7
Gastos de gestión	48.627	2,8
TOTAL	9.302.511	5,5

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

El mayor volumen de recursos corresponde al Sistema de Seguridad Social y, dentro del mismo, al gasto que gestiona el INSALUD, que tiene asignados para programas de sanidad algo más de 4 billones de pesetas, financiadas íntegramente desde 1999 con cargo a impuestos del Estado. Del total del Presupuesto del INSALUD, el 61,8 por ciento corresponde a la gestión que ha sido transferida a 7 Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valencia, Galicia, Navarra y Canarias.

En aquellas Comunidades Autónomas que no han asumido las competencias en materia sanitaria, la gestión de estas prestaciones la realiza directamente el INSALUD a través de dos programas principalmente: Atención primaria de salud y Atención especializada. Se potencia especialmente la Asistencia Primaria, con un aumento de recursos del 11,4 por ciento, que permitirán continuar ampliando la población cubierta por esta Asistencia y dar prioridad a determinadas actuaciones, como los programas de cirugía menor, detección precoz del cáncer de mama y la atención domiciliaria a pacientes terminales e inmovilizados. Debe destacarse, además, que seguirá presente el control del gasto, especialmente en cuanto al consumo farmacéutico (que supone el 58,9 por ciento del gasto del programa), mediante el desarrollo de medidas y actuaciones tales como la ampliación del mercado de genéricos, precios de referencia, prescripción de medicamentos con criterios de calidad y menor coste y, por último, detección del fraude en el acceso a la prestación farmacéutica.

En cuanto al programa de Atención Especializada, con una dotación de 973 mil millones de pesetas y un aumento del 5,7 por ciento, se pretende seguir avanzando en la reducción de desequilibrios interterritoriales, la mejora en la atención al paciente, la corresponsabilización de los profesionales y el avance en la descentralización en la gestión. Como objetivos específicos cara al próximo ejercicio se seguirá incidiendo en la reducción de los tiempos de espera, tanto quirúrgica como de consultas, agilización de los procesos asistenciales con el desarrollo de circuitos y procesos centrados en el paciente, aumento de la eficacia hospitalaria, potenciando la ambulatorización de procesos así como la disminución de las estancias potencialmente evitables, fomento de las relaciones entre cen-

tros, tanto de especializada como de primaria, y desarrollo de programas socio-sanitarios.

Cuadro 8.
Presupuestos generales del Estado para 2000
Sanidad

Áreas de gasto	En millones de pesetas	
	Presupuesto 2000	% Δ 2000/99
Atención primaria INSALUD	625.341	11,4
Atención especializada INSALUD	973.238	5,7
Gestión transferida a las comunidades autónomas	2.420.966	7,9
Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo	230.790	6,8
Asistencia sanitaria de mutuales patronales e I.S.M.	122.170	21,8
Asistencia hospitalaria del Ministerio de Defensa	41.971	-2,2
Servicios generales y otros gastos sanitarios	39.841	5,8
Total	4.454.317	8,1

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

c) Educación

La política educativa tiene una importancia fundamental tanto por su contenido social, garantizando la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación reconocido en la Constitución, como porque constituye el principal componente de la dotación de capital humano, factor que repercute de manera esencial en la competitividad a medio plazo de la economía. Junto al avance en las diversas reformas introducidas en los últimos años con el objetivo de conseguir una educación de calidad, conseguir la igualdad de oportunidades y corregir las desigualdades territoriales, el contenido de la política presupuestaria de Educación en el próximo ejercicio se ve notablemente afectado por el traspaso de competencias realizado en los últimos años a las Comunidades Autónomas.

Durante el año 2000 se consolidará, en efecto, el proceso de descentralización educativa, destacando el papel relevante que van a desempeñar las Comunidades Autónomas en esta materia. Así, en el periodo 1992-1999 el gasto público en educación gestionado por la Administración Central ha pasado del 39,4 al 15,6 por ciento del total nacional mientras que el gestionado por las Comunidades Autónomas ha aumentado del 51,7 al 72,5 por ciento.

En consecuencia, una vez que las Comunidades Autónomas alcancen el techo de competencias en materia educativa, el Estado se reserva las recogidas en la Constitución en cuanto a titulaciones, normas básicas y ordenación general del Sistema, así como la planificación general de las inversiones en enseñanza y la protección social de ayuda al estudio, la administración de centros de educación a distancia y la cooperación internacional en materia de enseñanza.

En el ámbito de sus competencias, el gasto del Estado destinado a la gestión de la política de educación en el año 2000 ascenderá a 507 mil pesetas, un 9,8 por ciento más que en 1999 una vez descontado el efecto de los traspasos. Dicho gasto se estructura en una red de dieciséis programas presupuestarios, cuya gestión corresponde mayoritariamente al Ministerio de Educación y Cultura (93,4 por ciento de la política), que pueden ser agrupados en tres grandes áreas.

En primer lugar, la enseñanza no universitaria, con una dotación de 344 mil millones de pesetas, cuyos programas comprenden desde la educación infantil hasta el acceso a la enseñanza superior y están orientados a garantizar el derecho a la educación, mejorar la calidad del sistema educativo y promover la igualdad de oportunidades, prestando singular atención a los alumnos con necesidades educativas especiales. En el ámbito de la educación infantil y primaria el objetivo fundamental para estos niveles es posibilitar un puesto escolar gratuito con el adecuado nivel de calidad en la prestación del servicio educativo. A fin de satisfacer la demanda de escolarización se incrementa la oferta de puestos escolares del segundo ciclo, de acuerdo con las disponibilidades humanas y materiales que permite la reordenación del Sistema. Deben destacarse especialmente las actuaciones en los Colegios Rurales Agrupados (CRAS), que se concretan en el aumento de cen-

tros para atender eficazmente a la mayor parte posible de zonas rurales. El Ministerio de Educación y Cultura continuará asimismo su cooperación con las Corporaciones Locales en obras de reforma, ampliación, mejora y seguridad en los centros de enseñanza. En cuanto a la Educación Secundaria, en el curso 1999/2000 se implantará con carácter general el cuarto curso de la educación secundaria obligatoria, de acuerdo con el calendario de aplicación del nuevo Sistema. Entre los objetivos del programa se encuentran, además de lo requerido por la LOGSE, desarrollar la enseñanza de formación profesional de carácter específico y potenciar su conexión con el sector productivo.

La segunda área en importancia corresponde a los programas de Promoción educativa, con 116 mil millones de pesetas, destinados a la financiación de becas, transporte escolar, comedores escolares, exención de tasas y otras ayudas a la enseñanza. En último lugar, se encuentran las actuaciones de Enseñanza Universitaria, con 14 mil millones de pesetas que, una vez completado en 1997 el proceso de traspasos a las Comunidades Autónomas, recoge únicamente los gastos de la Universidad de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, así como las relativas a las competencias estatales no transferibles.

Cuadro 9.
Presupuestos Generales del Estado para 2000
Educación

Áreas de gasto	En millones de pesetas	
	Presupuesto 2000	% Δ 2000/99
Enseñanza no universitaria	343.887	12,7
Enseñanza universitaria	14.420	20,9
Promoción educativa	115.629	3,9
Total M.º de Educación y Cultura	473.936	10,9
Otros departamentos	33.428	-1,4
Total Educación	507.364	9,8(*)

(*) En términos homogéneos.

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

d) Actuaciones en el mercado de trabajo

La mejora que viene experimentando nuestra economía ha tenido lógica incidencia en el mercado de trabajo, traduciéndose en la de empleo y en la disminución del desempleo. Esta favorable evolución económica se ha visto acompañada de medidas de índole laboral y presupuestaria, cuya finalidad es aprovechar al máximo el potencial de creación de empleo de nuestra economía. Entre estas medidas se destaca la Reforma laboral de 1997 que incentiva la contratación indefinida y las medidas activas contenidas en el Plan de Acción para el Empleo que, junto a los efectos de los planes de lucha contra el fraude ya en funcionamiento, han permitido una importante reducción en el gasto por desempleo sin que ello haya supuesto disminuir la tasa neta de cobertura. Por el contrario, la dotación de 1,3 billones para el próximo ejercicio contempla que dicha tasa de cobertura se eleve al 65,50 (frente al 62,35 de 1997). Hay que señalar, además, que dicha dotación incluye 50 mil millones de pesetas para el pago de rentas activas de inserción dirigidas a los parados de larga duración mayores de 45 años y con cargas familiares.

Las políticas activas de empleo han recibido un fuerte impulso en los últimos años, dirigido a facilitar el acceso al empleo de los trabajadores y su adaptación a los nuevos retos que imponen los avances tecnológicos, así como a fomentar la creación de puestos de trabajo en las empresas a través de diversos incentivos fiscales, sociales y de otro orden, sin que pierdan competitividad en una economía más abierta. Continuando este esfuerzo, el presupuesto para el 2000 destina 806 mil a políticas activas, que supone un 9,0 por ciento más de recursos que en 1999. Dentro de esta cifra deben destacarse los créditos destinados a bonificar las cuotas empresariales a la Seguridad Social a aquellas empresas que formalicen contratos de carácter indefinido, a cuyo fin se van a destinar algo más de 285 mil millones de pesetas.

Las actuaciones en el mercado de trabajo se completan con las acciones que realiza la Administración en la ordenación de las relaciones laborales, condiciones de trabajo, arbitraje y conciliación así como las prestaciones de garantía salarial destinadas al abono de los salarios pendientes de pago a los trabajadores a causa de insolvencia, suspensión de pagos o

quiebra de las empresas, así como parte de las indemnizaciones reconocidas en favor de trabajadores como consecuencia de sentencia o resolución administrativa a causa de despido o extinción de contratos. Para este bloque de actuaciones se destinan 99 mil millones de pesetas, de los cuales 86 mil millones corresponden al programa de Prestaciones de Garantía Salarial.

Cuadro 10.
Presupuestos Generales del Estado para 2000
Actuaciones en el mercado de trabajo

Áreas de gasto	En millones de pesetas	
	Presupuesto 2000	% Δ 2000/99
Fomento del empleo	805.864	9,0
Prestaciones a los desempleados	1.339.912	-1,0
Relaciones laborales	99.297	11,1
TOTAL	2.245.073	2,9

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

e) Otras prestaciones económicas y sociales

Para finalizar este artículo se analizan brevemente otras partidas del gasto social que merecen ser destacadas en el Presupuesto del año 2000 (cuadro 11).

En primer lugar, las prestaciones económicas por protección familiar y maternidad. La ley 26/90 de Prestaciones no Contributivas reordenó la protección familiar, estableciendo una modalidad contributiva y condicionando la percepción de las prestaciones a un determinado límite de recursos, al tiempo que regulaba las prestaciones por hijo minusválido a cargo, sin que en este caso exista límite de recursos familiares. Por otra parte, a partir del año 2000, y debido a la separación de fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social, la protección familiar que antes tenía carácter contributivo pasa a ser asumida por el Estado. El gasto presupuestado para ambas modalidades asciende a 117 mil millones de pesetas. En cuanto a la prestación por Maternidad, que estableció como figura independiente de la incapacidad temporal por la Ley

42/94 de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, la dotación prevista para el año 2000 es de 116 mil millones de pesetas, con un aumento del 23,1 por ciento respecto de 1999.

Un segundo bloque de prestaciones son las que tienen por objeto promover las condiciones de igualdad bien a través del desarrollo de programas o planes de integración, atención y asistencia, bien en forma de ayudas económicas directas de carácter no contributivo destinadas a paliar la falta o insuficiencia de recursos de colectivos que se encuentran en una especial situación de desigualdad o marginación social o que, por sus especiales características, necesitan de una mayor protección. Dentro de este grupo se incluyen, entre otras: las pensiones no contributivas de vejez e invalidez, las pensiones asistenciales, las pensiones residuales de la LISMI, las pensiones e indemnizaciones que tiene su origen en la guerra civil y diversas ayudas sociales a menores, emigrantes, minorías étnicas, refugiados, afectados por el síndrome tóxico, drogadictos, etc. Se incluye también en este apartado el coste de los servicios sociales de la Seguridad Social gestionados por las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, las actividades que se integran en el mutualismo administrativo (MUFASE, ISFAS y MUGEJU) gestionan prestaciones en favor de los funcionarios de la Administración del Estado, de forma análoga al resto de regímenes de Seguridad Social: situaciones de incapacidad temporal, prestaciones por maternidad, protección familiar, ayudas de protección socio-sanitaria dirigidas al colectivo de la tercera edad, etc. El gasto total previsto en este apartado es de 58 mil millones de pesetas, que supone un incremento del 7,5 por ciento sobre el ejercicio anterior.

Finalmente, hay que mencionar las prestaciones por incapacidad temporal, cuyo gasto ha bajado notablemente desde 1996 debido a las medidas de control instrumentadas. Para el próximo ejercicio, en que vuelve a descender el gasto (3,4 por ciento), se mantiene como objetivo básico la contención del gasto no justificado y la racionalización de la gestión. En este sentido, con el fin de incidir en los aspectos de control se va a insistir en las líneas de actuación ya iniciadas en ejercicios anteriores, como son la potenciación de los Equipos de Valo-

ración de Incapacidades y de los conciertos suscritos a tal fin con el INSALUD, servicios sanitarios de las comunidades Autónomas y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Cuadro 11.
Presupuestos Generales del Estado para 2000
Otros gastos sociales

En millones de pesetas

Áreas de gasto	Presupuesto 2000	% Δ 2000/99
Prestaciones familiares contributivas y no contributivas	117.100	18,1
Prestación por maternidad	115.680	23,1
Incapacidad temporal	528.361	-3,4
Pensiones de guerra	103.191	-0,8
Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo	57.845	7,5
Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	285.164	7,1
Servicios sociales gestionados por las CC.AA.	128.379	-6,2
Otras prestaciones y servicios sociales	768.041	20,0
TOTAL	2.043.761	8,1

Fuente: Presupuestos generales del Estado 2000, Informe Económico-Financiero.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo se han analizado las principales características de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, con especial referencia a las políticas de gasto social. Estos Presupuestos profundizan en una política presupuestaria que prioriza la austeridad del gasto total sobre las pretensiones particulares de las distintas partidas de gasto, cuyos objetivos se encuadran y contribuyen a consolidar el modelo de economía de oferta que está impulsando el crecimiento económico, la creación de empleo y la cohesión social como ejes para alcanzar la convergencia real con Europa.

La reducción del déficit público, en mayor medida incluso que la prevista en el Programa de Estabilidad, con un horizonte de equilibrio financiero de las Administraciones Públicas a medio plazo, refuerza el marco de estabilidad necesario para garantizar la consolidación de los logros obtenidos, lo que en unión a las medidas de apoyo a la economía productiva permitirán prolongar un año más el crecimiento de nuestra economía. Junto a ello, el saneamiento financiero de la protección social, con el que se va a asegurar la viabilidad futura del Sistema, la mejora de prestaciones y el aumento de recursos que reciben las políticas sociales permiten que los beneficios del crecimiento estén llegando a todos los colectivos de nuestra sociedad.

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 - ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES - ARGENTINA
Telefax: 4748-4905
Celular: 15-4034-4873
e-mail: offsetdifo@arnet.com.ar
NOVIEMBRE DE 2000**