

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

N° 69

Marzo - Abril 2009



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: José Luis Ruiz Álvarez † (España)
Vicepresidente 1ro.: Joaquín Alperovich (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Mitzila Samudio (Panamá)
Secretario: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Edwin O. Martínez Cameros (Guatemala)
Consejero: Roberto Zúniga (Honduras)
Consejero: Miriam Peralta (Cuba)
Consejero: Juan Muñoz (Perú)
Consejero: Luis Hernández (República Dominicana)
Consejero: Gonzalo Valdivia (Chile)
Consejero: Diana Marcos (Uruguay)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: José Luis Araya (Costa Rica)
Vicepresidente 2do.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Secretario: Alejandro Duarte López (Paraguay)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Aida Pagan (Puerto Rico)

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO
PÚBLICO 69**

Marzo / Abril 2009

Año XXXVII

N° 69

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo - Abril 2009

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*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, † *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>	
Cuatro tesis de control constitucional del presupuesto en Colombia Edilberto Peña González y Jorge Luis Trujillo Alfaro	9
Identificando las condiciones para el éxito de las reformas de presupuesto basado en resultados: brechas en la literatura empírica Ariel Zaltsman	43
Incidencia territorial del gasto público en Argentina: Una cuestión metodológica Mariana Barrera y Gabriel Vilches	77

Nota editorial

La crisis económica mundial ha provocado la necesidad de una fuerte intervención de los gobiernos en el sector privado y esto tendrá un enorme impacto en los presupuestos públicos.

En los Estados Unidos, el presidente Barack Obama envió al Senado un plan de estímulo económico junto a la advertencia de que la crisis por la que atraviesa el país se podría convertir en una catástrofe. El plan, que en la versión de la Cámara de Representantes está dotado con u\$s 819.000 millones y en la del Senado con u\$s 900.000 millones, destina cerca de u\$s 275.000 millones a recortes de impuestos y cerca de medio billón a proyectos de infraestructura, energía y educación.

El gobierno de Brasil, por su parte, anunció el *Programa de Aceleración del Crecimiento*, diseñado para enfrentar la crisis económica global. El plan prevé un monto total de inversiones provenientes de fondos del presupuesto del gobierno federal, empresas públicas y privadas, que sumarán u\$s 280.000 millones en dos años. Están comprendidas obras de energía, transporte ferroviario –que incluye un tren de alta velocidad que conectará San Pablo y Río de Janeiro–, infraestructura, saneamiento, construcción civil y urbanización de barriadas. El gobierno sostiene que, si también se consideran las inversiones programadas para después del año 2010, el PAC incluirá inversiones totales por el equivalente a u\$s 497.000 millones.

Esta nueva tendencia global que apunta a revertir la crisis mediante importantes inversiones, muchas de las cuales se canalizarán a través de los presupuestos públicos, constituye un nuevo desafío para el sector público que obligará a los especialistas y técnicos en temas presupuestarios a trabajar más y mejor. Esto será motivo de profundos análisis y extensos debates en los próximos encuentros y seminarios organizados por ASIP. Mientras tanto, desde la *Revista Internacional de Presupuesto Público*, nuestra institución tiene como objetivo, como siempre lo ha intentado, adelantarse a los tiempos que se avecinan a través de la difusión de los grandes debates y avances en el campo de los presupuestos y la administración financiera pública.

El artículo de **Edilberto Peña González y Jorge Luis Trujillo Alfaro**, titulado *Cuatro tesis de control constitucional del presupe-*

to en Colombia, arroja una mirada diferente sobre el proceso de formulación de los presupuestos que frecuentemente es ignorada o poco estudiada por los especialistas. En este original trabajo, los autores repasan aspectos esencialmente jurídicos del proceso presupuestario –analizados a la luz de sentencias, precedentes jurisprudenciales, reglas interpretativas y relaciones entre distintas decisiones judiciales– que están vinculados al control constitucional del presupuesto.

Ariel Zaltsman es el autor del artículo titulado *Identificando las condiciones para el éxito de las reformas de presupuesto basado en resultados: brechas en la literatura empírica*, donde se sostiene que, a pesar de lo mucho que se ha escrito sobre presupuesto por resultados, la literatura no ofrece los elementos necesarios para explicar el eventual éxito o fracaso de los intentos de implantarlo. El artículo atribuye esto a dos causas. La primera es que los factores que favorecen y/o interfieren con el desarrollo de estas iniciativas rara vez han sido objeto de investigación empírica. La segunda es que, a la hora de evaluar los resultados de las distintas iniciativas de presupuesto por resultados, la mayoría de los estudios se ha basado en criterios demasiado ambiguos. En consecuencia, si se quisiera estudiar la relación entre estrategias de reforma y sus resultados, no se contaría con una base lo suficientemente sólida para hacerlo. El artículo propone una serie de pasos que podrían ayudar a superar estas limitaciones.

En el trabajo titulado *Incidencia territorial del gasto público en Argentina: Una cuestión metodológica*, los autores, **Mariana Barre-ra** y **Gabriel Vilches**, examinan las metodologías de estimación de la incidencia territorial del gasto de la administración central a partir de dos ejes: el del flujo monetario y su impacto en el empleo y la actividad económica regional, y el de los receptores finales que consumen los bienes públicos. El análisis plantea las diferencias entre los resultados ofrecidos por las distintas metodologías utilizadas.

Estos temas que la *Revista Internacional de Presupuesto Público* ha decidido abordar en la presente edición constituyen, sin duda, aspectos fundamentales de los presupuestos públicos cuyo debate y discusión representa un importante aporte para los técnicos y especialistas en la materia.

Cuatro tesis de control constitucional del presupuesto en Colombia

Edilberto Peña González*

Jorge Luis Trujillo Alfaro**

Introducción

El presupuesto es el instrumento de política fiscal más importante para el manejo de las finanzas públicas. Su estudio puede ser abordado desde múltiples perspectivas, que incluyen diversos escenarios, principalmente políticos, académicos, legales, económicos o sociales. Sin embargo, a pesar de representar una práctica política en su aprobación y una construcción técnica en su diseño, el proceso presupuestal es esencialmente jurídico.

El estudio del presupuesto, desde ese punto de vista, no es un asunto novedoso, y debería necesariamente concentrar la mayor atención de las agendas de gobierno. Por eso, este trabajo tiene una motivación especial, que consiste en presentar y analizar la jurisprudencia más relevante en torno al conjunto de instituciones jurídicas que abarcan el nivel constitucional y legal del presupuesto (en la ley orgánica y la ley anual) durante el período comprendido entre 1992 y 2001.

* Administrador Público especialista en Hacienda Pública y Gerencia Pública y Control Fiscal. Ha sido Profesor de Gasto Público de la ESAP. Actualmente se desempeña como Asesor del Registrador Nacional del Estado Civil.

** Abogado Especialista en Derecho Tributario y en Derecho Administrativo. Profesor Titular de Hacienda Pública del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y catedrático de las universidades Externado de Colombia, Sergio Arboleda, Libre de Pereira, Autónoma del Caribe, Pontificia Javeriana, y de Ibagué - Coruniversitaria.

Se analiza el marco jurídico que hace al presupuesto sujeto de controles legales, no solamente financieros o contables, sino también de tipo constitucional, el cual, por su misma naturaleza, delimita, algunas veces ampliando y otras restringiendo, el alcance que tiene la norma y el contexto en el cual debe ser interpretada.¹

A partir de esta breve reflexión, este artículo tiene como propósito central presentar los resultados de la revisión jurisprudencial constitucional en materia de presupuesto, y del planteamiento de problemas identificados de forma concurrente durante la elaboración de fichas de jurisprudencia, realizar un análisis crítico acerca del alcance que, según lo ha establecido la Corte Constitucional y la práctica jurídica, tienen los principios presupuestales.

El período escogido para la elaboración del artículo, como atrás se comentó, inició en 1992 y terminó en 2001, tiempo que abarca los primeros 10 años de jurisprudencia constitucional en materia presupuestal y en el cual se lograron analizar más de 150 providencias del tema de presupuesto. Ahora bien, *metodológicamente*, los pasos mediante los cuales se analizó la jurisprudencia para elaborar este documento obedecen a un criterio ya establecido, validado y analizado en otros trabajos (Ver: López Medina 2007: 139 y Uprimny Et. Al. 2006: Introducción), de quienes se obtuvieron los parámetros de análisis jurisprudencial y que serán brevemente resumidos a continuación. Culminada la etapa de búsqueda, clasificación y elaboración de fichas jurisprudenciales se inició el análisis, en el cual se identificaron los cuatro problemas más recurrentes identificados en las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los cuales convergen diversos pronunciamientos con argumentos similares o disímiles. En esta primera parte se plasma la pregunta y la respuesta a los problemas identificados, con el propósito de construir una interpretación en materia de presupuesto.

Dentro de los criterios que podríamos llamar metodológicos utilizados para la elaboración de esta primera parte se encuentran los siguientes (López Medina 2007: y Uprimny Et. Al. 2006):

1. *Identificación de sentencias "Hito"*: son aquellos fallos que tienen

¹ Nota de los autores: la profundidad bibliográfica de este ensayo no incluye el nivel de decretos, resoluciones y circulares mediante los cuales se ejecuta y controla el presupuesto..

un peso estructural fundamental dentro del conjunto de jurisprudencias que abordan la misma materia. Consisten básicamente en sentencias que marcan la línea interpretativa, a partir de las cuales se consolida la tendencia argumentativa que se cita en siguientes fallos.²

2. *Construcción del precedente jurisprudencial*:³ Se entiende como secuencia de fallos, el que tiene un valor metodológico para identificar el conjunto de argumentos centrales de la decisión (reglas interpretativas), y que permiten la identificación de patrones y dinámicas de decisión en la resolución de problemas similares.⁴
3. *Construcción de reglas interpretativas*: hace referencia a la secuencia argumentativa de mayor valor jurídico, que se construye a partir de las consideraciones centrales de la muestra de fallos, no solamente de carácter jurídico vinculante principal (*ratio decidendi*), sino también del alcance y otras consideraciones que la interpretación extiende a la norma (*orbiter dicta*), y que permite concretar este concepto.⁵
4. *Construcción del análisis dinámico*: consiste en establecer las relaciones entre las diferentes decisiones dentro de lo que podría llamarse el espectro jurisprudencial.⁶ El resultado debe ser un conjunto de nexos argumentativos que permita encontrar una solución a cada uno de los “hitos” planteados y ejemplifiquen una construcción no solamente jurídica, sino conceptual, del alcance que la Corte ha dado a los principios constitucionales.

Previa presentación metodológica, *estructuralmente*, el artículo está escrito en dos partes: la primera presenta cuatro grandes tesis de la jurisprudencia en materia presupuestal con la metodología anteriormente descrita. La segunda presenta reflexiones que pue-

² Ver: López Medina Diego. *El derecho de los jueces*. Cap. V. Herramientas de análisis del precedente jurisprudencial. Ed. Legis. 2007. Págs. 161 y 162.

³ Ver: López Medina Diego. Op Cit., Pág. 166 y ss.

⁴ Sobre el fundamento del uso del precedente, ver: Alexy Robert. *Teoría de la Argumentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1989. Traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo. Pág. 276.

⁵ Ver: Uprimny Et. Al. *Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992 – 2005)*. Andidiarios. 2006. Introducción metodológica. Pág. XXIII.

⁶ Ver: López Medina Diego. Op. Cit. Pág. 142 y ss.

den obtenerse a partir de la interpretación jurisprudencial de la Corte Constitucional a los principios presupuestales. Finalmente, debe hacerse una observación: las denominadas “tesis” hacen referencia a los problemas jurídicos con más frecuencia abordados por el Tribunal Constitucional en el espectro de fallos jurisprudenciales sobre la materia, y que los autores consideran relevantes, sin que ello implique que sean excluyentes de otro tipo de problemas que para la comunidad académica puedan establecerse como más pertinentes.

I. Cuatro tesis de control constitucional en materia presupuestaria.

Tesis 1: Ejecución del presupuesto a través de sentencia judicial.

El problema jurídico abordado fue delimitado de la siguiente manera: ¿Puede el juez, mediante un fallo, modificar la ejecución presupuestal, que por mandato constitucional corresponde en su diseño y ejecución al Ejecutivo y su aprobación al Congreso? En sentido complementario, ¿puede el fallo tener alcance sobre los recursos del presupuesto, los que están amparados por el principio de inembargabilidad? Mediante el método de identificación del precedente, fueron registradas las sentencias C-013 y C-017 de 1993; y C-103 de 1994, como principales fallos, y la C-546 de 1992 como sentencia tesis.

La solución planteada a este interrogante fue la siguiente: *Prima facie*, puede considerarse que una de las características del presupuesto es su inembargabilidad, principio que está contenido en la ley orgánica que regula la materia;⁷ gozaría de una especial protec-

⁷ El Artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que contiene el principio de inembargabilidad, establece que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se absten-

ción jurídica y estatus cuasiconstitucional, lo que implica que prevalece frente al ordenamiento jurídico establecido en normas ordinarias; adicionalmente representa una especial condición para el interés general y de la sociedad, frente al eventual riesgo de ser capturado por los intereses económicos particulares, de individuos que podrían afectar su estatus de medio para llevar a cabo los postulados del Estado Social de Derecho.⁸ El principio de inembargabilidad pretende “proteger” el presupuesto público de acciones jurídicas que cambien su destinación o impidan la realización de los fines para los cuales fue diseñado por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo.⁹

Sin perjuicio de lo anterior, el Alto Tribunal Constitucional ha estimado que, a pesar de tener los recursos del presupuesto dichas condiciones especiales: *“el embargo de bienes del Estado para que, por la vía judicial, se lleve a cabo la ejecución que permita hacer exigible el pago de una obligación dineraria, no conduce a que se vulnere la previsión constitucional contenida en el inciso segundo del artículo 346 de la actual Carta Política.”*

En cuanto al momento para hacer efectiva esa obligación dineraria, el juez constitucional consideró necesario flexibilizar el alcance del principio de inembargabilidad presupuestal, de tal forma que,

drán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).

⁸ En Sentencia C-263 de 1994 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente: “Se trata de instituir una forma de intangibilidad temporal de tales recursos, de modo que eventuales embargos no perjudiquen financieramente a la entidad, frustrando así, por razones de interés particular, los objetivos de beneficio público que persiguen (art. 1° C.N.). Es por ello que el principio de inembargabilidad presupuestal no riñe con la Constitución sino que, por el contrario, contribuye a desarrollarla en cuanto permite a los entes públicos realizar los postulados del Estado Social de Derecho, ya que, al eliminar el riesgo de embargos –que podrían paralizar la administración en el ramo correspondiente–, garantiza la disponibilidad de los recursos económicos que permitan el cumplimiento de los fines inherentes a la función respectiva.”

⁹ En este punto debe revisarse lo planteado en el fallo SU-1052 de 2000 en el cual la Corte Constitucional manifestó: “compete al Gobierno Nacional presentar el proyecto de presupuesto y la ley de apropiaciones en armonía con su política económica y fiscal; no le corresponde al juez de tutela ordenar su modificación con miras a que se incluya un rubro destinado al incremento salarial de los servidores públicos, porque, de hacerlo, se inmiscuiría por vía de tutela, en los asuntos que competen a otras autoridades, desbordando así la competencia constitucional conferida en el artículo 86 de la Constitución Política y deberá responder por extralimitación de funciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del mismo ordenamiento.”

mediante un procedimiento administrativo, se logren conciliar ambos preceptos jurídicos: el pago de la obligación destinada a hacer efectivos algunos derechos constitucionalmente consagrados, por ejemplo el salario, y el principio de inembargabilidad.¹⁰ La solución planteada consiste en una aparente armonización entre los principios de inembargabilidad y de dignidad humana, este último representado en el pago de la obligación dineraria o salario, el cual es dependiente del primero, y por lo tanto, debe gozar de especial protección constitucional.¹¹ Entonces, para la Corte Constitucional el derecho al pago del salario de trabajadores, por su especial protección y por su carácter de valor fundante del Estado Social de Derecho, merece una especial protección frente al principio de inembargabilidad del presupuesto.

La misma Corte ha conferido especial protección de los derechos cuando se encuentran frente a situaciones jurídicas con estatus cuasiconstitucional como las contenidas en las normas orgánicas de presupuesto. En materia de derechos deberá revisarse lo dicho en el fallo C-337 de 1993, donde consideró que: (i) la embargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a la Nación o a entidades del Estado, habiendo transcurrido un lapso

¹⁰ En este punto debe revisarse lo planteado en la Sentencia: C-546 de 1992 en la cual la Corte Constitucional estableció: "(...) En efecto, la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del interés general. Sin embargo, en el proceso de su aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos a quienes no se les niega el derecho pero tampoco se les hace efectivo. (...) La norma que establece la inembargabilidad del presupuesto obstaculiza la efectividad del derecho al salario. Jurídicamente –con base en la Constitución de 1991– no es lo mismo un derecho válido inefectivo que un derecho válido efectivo."

¹¹ En este punto debe continuarse con lo planteado en el fallo C-546 de 1992, donde la Corte estableció: "(...) De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado. (...) Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana."

superior a los dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la providencia como lo establece el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo; (ii) el principio de la inembargabilidad no es absoluto, ya que con base en él no puede la administración desconocer un derecho fundamental; (iii) el principio de inembargabilidad es un criterio de seguridad presupuestal, que vela por la existencia de recursos, que son de interés general, pero nunca puede atentar, ni ser causa del desconocimiento de cualquier derecho fundamental, pues no hay título jurídico contra la validez y eficacia de los derechos fundamentales.¹²

En síntesis, asistimos a una colisión de principios constitucionales, en la que la solución planteada se circunscribe al ámbito del derecho administrativo y la efectiva protección frente al conflicto entre derechos quedó con un margen de decisión para el juez, quien hará efectivo el cumplimiento por sentencia de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.¹³

¹² Estos criterios ya habían sido planteados en la C-546 de 1992 identificada como sentencia hito.

¹³ En este sentido la Corte Constitucional ha reiterado: “esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo –y embargo– a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...). En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, éste será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.”

El artículo 177 del Código Contencioso Administrativo establece lo siguiente: “*Efectividad de condenas contra entidades públicas.* Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada. El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las Asambleas, los Concejos, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Municipales y Distritales, el Consejo de Estado y

Ahora bien, frente al elevado número de demandas que originó este precedente, en Sentencia C-013 de 1993 la Corte consideró que bajo la similitud con otros casos como los contemplados en la C-546 de 1992, la efectividad del pago de las obligaciones laborales a cargo de la Nación sólo pueda hacerse mediante el embargo de recursos incorporados en el Presupuesto, en cuyo caso se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. En consecuencia, la Corte reitera el precedente jurisprudencial, en el sentido que el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado Social de Derecho, merece una especial protección, respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

La línea jurisprudencial conduce a confirmar la tesis, en la cual, el mismo racionamiento se hace extensivo no solamente al pago de obligaciones salariales, sino también prestacionales, como se manifestó en el fallo C-017 de 1993, en donde la Corte declaró la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 15 de 1982, en la parte que dice: “Los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte son inembargables”, la sentencia consideró las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales sólo pueda hacerse mediante el embargo de los mismos, en cuyo caso se ajustará a lo señalado en el artículo 117 del Código Contencioso Administrativo. El embargo se haría efecti-

los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales y moratorias.

Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene a un reintegro y dentro del término de seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, éste no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.”

vo no solamente para garantizar el derecho al trabajo, sino también se amplía su órbita de competencia al pago de pensión de jubilación, vejez, invalidez y muerte.¹⁴

Ahora bien, el problema se trasladaría a un escenario temporal y procesal, en donde los funcionarios tendrían hasta 18 meses para cancelar los derechos laborales y prestacionales de los empleados, del cual depende la realización de otros derechos fundamentales contemplados en la Carta Política. La Corte, en Sentencia C-103 de 1994, sentó un precedente sobre este particular, y manifestó que tales autoridades deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177; esto, con el fin de evitar dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos, no sólo perjudica a sus beneficiarios, sino que representa una carga exagerada para el erario y, en últimas, para el contribuyente.

A manera de conclusión: (i) el presupuesto es embargable si previo acto administrativo que preste mérito ejecutivo se reconoce una obligación de la respectiva entidad pública, siempre que haya transcurrido el lapso indicado en el artículo 177 del C.C.A., vale decir, más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia. De allí resulta, como lo manifiesta la Corte Constitucional (ver C-263 de 1994), que la inembargabilidad es apenas temporal. (ii) El principio de inembargabilidad no puede desconocer las obligaciones contraídas por el Estado en materia laboral, según lo destacó la Corte en sus fallos C-546 del 1º de octubre de 1992, C-337 del 19 de agosto de 1993 y C-103 del 10 de marzo de 1994, entre otros, por cuanto entran en conflicto la protección de los recursos económicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las prestaciones de los trabajadores vinculados al Estado. Por tanto, debe prevalecer éste último valor, pues de no ser así se desconocería abiertamente la definición constitucional del Estado Social de Derecho y se desvirtuarían las consecuencias jurídicas de ella.

Ahora, si bien se da paso a la embargabilidad de recursos, la

¹⁴ Dentro del contenido de la sentencia C- 017 de 1993, la Corte consideró que "las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las pensiones sólo pueda lograrse mediante el embargo de los fondos destinados al pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo."

misma Corte ha puesto límite a las cuentas que serían embargables. El límite establecido es que los recursos sujetos de embargo no pueden ser aquellos que tengan por finalidad propósitos de beneficio social, y en todo caso, el límite cuantitativo del embargo no podrá ser superior a la tercera parte de los recursos propios de las entidades descentralizadas del orden departamental. Esto quiere decir que si bien los recursos del presupuesto son embargables, no todos los recursos son susceptibles de esta medida cautelar, ya que con algunos de ellos es mediante los cuales se concreta el postulado del Estado Social de derecho.¹⁵

En materia de fallos de tutela, la Corte Constitucional ha tenido consideraciones adicionales; por ejemplo, en el fallo T-269 de 1996 manifestó:

“al juez de tutela no le compete inmiscuirse en las decisiones sobre la oportunidad o conveniencia de disponer de los fondos públicos en la construcción de una u otra obra; cosa distinta es que las órdenes que expida, tendientes al restablecimiento de los derechos fundamentales violados o amenazados a sus titulares por las autoridades, tengan efectos sobre la actividad de los entes administrativos; esas órdenes deben afectar la manera en que las autoridades venían cumpliendo con la función ejecutiva, hasta el punto en que desaparezca la amenaza o violación cuya existencia verifique el juez del conocimiento, así la administración deba, para cumplir con ellas, modificar decisiones discrecionales sobre el empleo eficaz del presupuesto disponible.”

Surgen interrogantes sobre los efectos en el presupuesto, de fallos que protegen un derecho fundamental, de otros que no lo hacen y

¹⁵ Por ejemplo, en el fallo C-263 de 1994, la Corte manifestó: “(...) Debe señalarse que lo dicho en relación con créditos laborales es válido, en el caso que ocupa la atención de la Corte, para obtener embargo de recursos pertenecientes a las entidades descentralizadas del orden departamental con destino al pago de acreedores laborales de ellas, mas no respecto de cobros que en esa materia se instauren contra la Nación y que pretendan hacerse valer mediante embargo de las transferencias, pues éstas tienen la finalidad propia y específica de fortalecer el patrimonio de las entidades descentralizadas. Si tales embargos fueran posibles se verían frustrados sus propósitos de beneficio social. Adviértese, por otra parte, que los preceptos controvertidos consagran la embargabilidad parcial (en una tercera parte) de los recursos propios de las entidades descentralizadas del orden departamental.”

las diferencias en el tratamiento de recursos embargables, por ejemplo, para el pago de salarios, de otros del mismo presupuesto.¹⁶ ¿Existiría una ponderación que pretende proteger los derechos en cuestión? Aunque la Corte ha reconocido el límite de su competencia y evita un co-gobierno a través de su incidencia en los fallos que obligan a cancelar recursos inicialmente no contemplados en el presupuesto, no es claramente determinable el fundamento para justificar la acción.¹⁷

Es menester analizar si la posibilidad de la autorización de embargo de recursos del presupuesto se extiende más allá de atender las obligaciones laborales o prestacionales. La evidencia jurisprudencial demuestra la relación de dichos postulados con el pago de otras obligaciones, las cuales, indiferente de su naturaleza o derecho que pretendan cubrir, tendrían un acervo jurídico para iniciar la exigibilidad de los pagos con cargo al presupuesto y cabría cualquier relación contractual con cargo presupuestal, que abre la posibilidad de exigir el pago de mesadas, pensiones y otros gastos por vía judicial.¹⁸

¹⁶ En Fallo T- 685 de 1999, la Corte consideró: “La anterior jurisprudencia ha sido reiterada en múltiples ocasiones por esta Corporación en donde se ha dejado claro que la mora en el pago de la remuneración adeudada al trabajador no sólo constituye una violación flagrante al artículo 25 de la Constitución Política, sino también de otros derechos fundamentales, cuando el salario constituye el único medio de subsistencia para él y su familia. Cuando el incumplimiento del empleador, público o privado, afecta el mínimo vital del trabajador y su familia, esta Corporación ha sostenido que se hace procedente la acción de tutela para solicitar la protección requerida, ya que la existencia de otros medios judiciales de defensa no resultan efectivos para la protección inmediata de los derechos vulnerados.”

¹⁷ Al respecto la Corte ha manifestado en el fallo T-185 de 1993 lo siguiente: “Aceptar que el juez de tutela –sin tener certeza sobre la existencia y disponibilidad actuales del recurso– pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rubro presupuestal en un término tan perentorio como el previsto en el artículo 29, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, bajo el apremio de las sanciones contempladas en los artículos 52 y 53 eiusdem, llevaría a un co-gobierno de la rama judicial en abierta violación del artículo 113 de la Carta Política, desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al gobierno por la ejecución del Presupuesto, en cuanto ella pasaría a depender de las determinaciones judiciales.”

¹⁸ Dicha amplitud fue nuevamente revisada en el fallo C- 402 de 1997: “la legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino tam-

Surge la duda sobre la discrecionalidad del juez para determinar la eficacia de la acción de tutela para el pago de obligaciones laborales, prestacionales y en general la ejecución presupuestal.¹⁹ En el fallo T-526 de 1997 la Corte había considerado previamente un razonamiento que se podría llamar *extensivo*, en relación con la incidencia presupuestal, pero la tesis cambió y ahora es *restrictivo*:

“La acción de tutela no debe en principio ser empleada como herramienta para intervenir en la ejecución del presupuesto de un municipio, o ciudad, ordenándole la ejecución de obras o adquisición de bienes con tal de garantizar la protección de derechos fundamentales. Sin embargo, en el presente caso y ante la inminencia de un perjuicio irremediable, como puede ser el derrumbe de otros muros y tapias del plantel, con el inminente peligro de causar una tragedia de grandes proporciones que pueda afectar la integridad física o incluso causar la muerte a alguna persona, se procederá a tutelar como mecanismo transitorio los derechos a la vida, salud y educación. De esta manera se ordenará a la Alcaldía Municipal, a sus dependencias de Obras Públicas y al Departamento de Planeación Municipal, que dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, realice las obras civiles que considere pertinentes para garantizar seguridad en las instalaciones de dicho plantel educativo, obras que deberán buscar la protección de las aguas lluvias que como consecuencia de los aguaceros anegan las instalaciones de dicho plantel educativo.”²⁰

La misma Corte Constitucional ha considerado que cuando se ha

bién para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores. No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe (CP art. 83), por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores.”

¹⁹ Ver sentencia: T-586 de 2000, en la que la Corte manifestó que “el juez constitucional, ante la evidente situación de los actores, no puede hacer caso omiso de los derechos fundamentales comprometidos, por lo que deberá proceder a protegerlos, en la medida en que los demandantes no tienen otra fuente de ingresos diferentes a sus mesadas pensionales, y su subsistencia se encuentra gravemente lesionada.”

²⁰ Ver el Fallo T-526 de 1997.

obtenido el reconocimiento de un derecho por parte de la justicia laboral, y el demandado no ha cumplido con la condena impuesta, lo procedente es, en principio, iniciar un proceso ejecutivo con el fin de obtener por esa vía el cabal cumplimiento de la sentencia.²¹ Pero, que en el momento en que se hubiere ordenado el pago de deudas laborales y no se probó que los accionantes estuvieran en trance de ver afectado su mínimo vital ni que, siendo personas de la tercera edad, carecieran absolutamente de otros medios de subsistencia, se confirmará la decisión de negar la protección de los derechos a la vida y a la integridad, pues su vulneración no fue demostrada. El cumplimiento del principio de inembargabilidad estaría determinado por un amplio margen de discrecionalidad del juez, quien finalmente deberá ponderar la situación fáctica, y la decisión, para su cumplimiento.²²

Finalmente, en la Sentencia C-832 de 2001, la Corte consideró que: *“el Estado cuenta con un término preciso para efectuar el respectivo trámite presupuestal para efectos de cancelar el monto de la condena judicial por los perjuicios causados a los particulares. En síntesis, es viable afirmar que el plazo con que cuenta la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra no*

²¹ Ver el Fallo T-410 de 1998.

²² Una de las sentencias que permitió confirmar el antecedente jurisprudencial aquí presentado fue la T-531 de 1999: “De las consideraciones precedentes, se extraen las siguientes consecuencias: 1. Es procedente la ejecución de la Nación y demás entidades públicas cuando se trata de acreencias laborales o de otra naturaleza, en los términos del art. 177 del C.C.A., bien sea que el título lo constituya una sentencia o un acto administrativo. La ejecución puede comprender no sólo el capital sino intereses moratorios, conforme a la citada disposición, exigibles a partir de la ejecutoria de la sentencia o del correspondiente acto administrativo, según se desprende no sólo de los pronunciamientos de la Corte referenciados anteriormente, sino de la sentencia C-188/99 en la cual se declararon inexequibles las expresiones «durante los seis meses siguientes a su ejecutoria» y «después de este término» del inciso último del art. 177 del C.C.A. El pago de intereses moratorios, en los casos de ejecución por la vía laboral de entidades públicas se rige, en consecuencia, por el art. 177 del C.C.A. y no por el art. 1617 del Código Civil, pues como señaló la Corte, en parte alguna esta disposición se refiere al pago de intereses moratorios en el caso del no pago oportuno de pensiones. Tampoco, agrega la Sala, esta norma se refiere a los intereses moratorios que deban pagarse cuando se deban salarios u otras prestaciones sociales. La Corte, al elaborar la doctrina constitucional relativa a la protección del salario y de las prestaciones sociales, ha considerado que para que éstos conserven su valor real, deben reconocerse intereses moratorios a la tasa del mercado; ésta corresponde a la prevista en el art. 177 del C.C.A.”

es indeterminado y, por lo tanto, el funcionario presuntamente responsable, objeto de la acción de repetición, no tendrá que esperar años para poder ejercer su derecho de defensa." Sin embargo, es claro que el tema no se ha definido.

Tesis 2: La temporalidad de las leyes de presupuesto y el principio de anualidad.

En esta tesis se concreta lo que ha indicado la jurisprudencia constitucional sobre el principio de anualidad del presupuesto. Tiene una vigencia de un año; en consecuencia, el contenido jurídico que contiene la ley tiene su misma duración;²³ por esto las autorizaciones contempladas en ella deberán ser ejecutadas dentro del año fiscal que comienza el primero de enero y culmina el 31 de diciembre. Después de esa fecha, establece la norma, no se puede adquirir ningún compromiso con cargo al presupuesto que se cierra. No obstante, la ley establece la posibilidad de establecer el mecanismo de las reservas y cuentas por pagar, y aunque la doctrina ha reconocido que no se tipifica una excepción al principio como tal,²⁴ es un hecho que genera controversia en la ejecución presupuestal al poder ejecutar recursos en dos vigencias distintas, amparados en un mecanismo jurídico de naturaleza orgánica.²⁵

En la elaboración del precedente pudieron identificarse varias sentencias en las cuales la Corte abordó este asunto, tomando como principales fallos la C-337 de 1993 y la C-179 de 1994.

Para la Corte Constitucional el principio de anualidad no tiene una concepción absoluta, pues debe entenderse en el contexto fiscal que el presupuesto es en sí un medio para lograr los fines del Estado, y, por lo tanto, debe entenderse en armonía con otras normas, como la del Plan de Desarrollo, especialmente en la presenta-

²³ Ver Sentencia C-039 de 1994. La ley de presupuesto tiene una vigencia temporal.

²⁴ Ver: Mejía Cardona Mario. *El laberinto fiscal*. ESAP. Bogotá. 2002. Pág. 152.

²⁵ En la Sentencia C-053 de 1998, la Corte Constitucional estableció que para los casos en que se cuestione la constitucionalidad de leyes cuya vigencia esté condicionada en el tiempo, como en el caso de las leyes anuales de presupuesto, las cuales contienen normas que con posterioridad a su vigencia formal siguen produciendo efectos jurídicos, que eventualmente pueden contrariar o desconocer la integridad del ordenamiento constitucional, continúa teniendo competencia la Corte para conocer de los asuntos que los efectos de las leyes se mantuviera.

ción del presupuesto plurianual de inversiones,²⁶ y las que regulan tanto la expedición de este último como con las que regulan la elaboración misma del presupuesto. La Corte, en la sentencia C-337 de 1993, consideró que *“es imposible planear un desarrollo armónico e integral sobre la base de una anualidad absoluta, ya que la labor de planear el desarrollo sugiere la previsión de metas a largo plazo para establecer los propósitos de mediano y corto plazo, como medidas coordinadas para llegar al fin. Sin la plurianualidad, el proceso presupuestal no estaría en armonía con el proceso de planeación, lo cual contraviene el espíritu de la Carta”*.²⁷

El principio de la anualidad del Presupuesto se origina en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política. El artículo 346 establece que “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones...” Y el inciso del artículo 347 dispone que “El Proyecto de Ley de Apropriaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

En la sentencia C-502 de 1993, la Corte Constitucional, haciendo referencia al mecanismo de reservas, presentó el fundamento de la decisión, en el sentido de considerar que como no todos los gastos previstos en el Presupuesto pueden ejecutarse durante la vigencia fiscal, existen las reservas presupuestales (antes de apropiación) y las reservas de caja (hoy cuentas por pagar), que permiten

²⁶ El artículo 7° de la Ley 152 de 1994 define los presupuestos plurianuales como la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.

²⁷ El contexto de la sentencia se refiere a: “Es de la naturaleza del plan de inversiones públicas –de acuerdo con el artículo 399 superior– establecer presupuestos plurianuales. Pero debe agregarse que dicha característica es por la función propia de la ley del Plan y por ello la plurianualidad se refiere a los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, donde es necesario especificar los recursos financieros para su ejecución. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades.”

“atender el pago de las obligaciones contraídas por el Gobierno antes del 31 de diciembre, con cargo a las apropiaciones del Presupuesto general correspondiente al año fiscal que termina...”

Las reservas presupuestales y cuentas por pagar permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. Sin embargo y muy a pesar del límite temporal que obliga a una ejecución dentro de la respectiva vigencia, consideró que de esta forma no se está vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.²⁸

De aquí en adelante utilizó el mismo razonamiento para sustentar

²⁸ Ver el fallo C-502 de 1993 en donde la Corte manifestó que “las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha. Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles al 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.

Las semejanzas entre la reserva de apropiación y la reserva de caja son estas: a) Ambas corresponden a gastos que deben ejecutarse con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró el 31 de diciembre anterior; b) Las dos tienen vigencia de un (1) año, que se cuenta a partir de la fecha indicada en el literal a).

Las diferencias son estas: a) Las reservas de apropiación corresponden a un compromiso, por ejemplo un contrato celebrado pero no ejecutado, o a una obligación, en tanto que las reservas de caja obedecen siempre a una obligación; b) Las primeras no cuentan con un Acuerdo Mensual de Gastos que las respalde, en tanto que las segundas sí lo tienen; c) Las reservas de apropiación generalmente no representan un pasivo en el balance, por no ser exigible; las reservas de caja, por el contrario, siempre representan un pasivo corriente exigible en el balance; d) Las reservas de caja se pagan con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluidas, y las de apropiación requieren un nuevo acuerdo mensual de gastos; e) Las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el Ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República; las de caja se constituyen directamente por los empleados de manejo de las tesorerías y requieren solamente la aprobación del ordenador de gastos respectivo. Si se trata del Presupuesto de 1993, por ejemplo, todas las reservas, de apropiación y de caja, se constituirán en 1994, y en el mismo año se realizarán los gastos correspondientes. Esto es de elemental lógica, pues si se trata de gastos con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró, forzosamente tienen que hacerse en el año siguiente.”

el mecanismo excepcional, ahora combinado con el principio de planificación, el cual requiere la posibilidad de formular presupuestos plurianuales, tal y como se confirmó en la sentencia C-357 de 1994.²⁹

En sentencia C-490 de 1994, la Corte reiteró su precedente, con modificaciones al argumento principal. Allí consideró que la ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal.³⁰ Este criterio, el de planificación, fue abordado nuevamente en el fallo C-023 de 1996, donde la Corte manifestó que el principio de la anualidad del presupuesto no implica que la Administración Pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda.³¹

Seguidamente, en sentencia C-508 de 1996, la Corte develó un problema respecto del contenido de las leyes de presupuesto, al considerar que le corresponde a la ley orgánica del presupuesto regular el proceso presupuestal, por lo cual es una ley de contenido procedimental, pero no determinar el monto de un gasto concreto, concepto que no era novedoso. Sin embargo, la violación consiste entonces en incluir decisiones del gasto que corresponden cada año a la autoridad respectiva, en el contenido de la ley orgánica presupuestal, y en reiterar que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

²⁹ En este fallo la Corte expresó: "se explicó que la anualidad del presupuesto dejó de ser un principio absoluto con la incorporación del principio de planeación, y que sólo puede tenerse como un punto de referencia y no de cálculo. Más aún cuando en la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto están previstos los presupuestos plurianuales aprobados por el Confis."

³⁰ En este fallo la Corte consideró que la ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en este caso el presupuesto de 1994. De otro lado, la reserva global y automática de partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 354, 346, 347, 348 y 349 de la CP, en los que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suman a lo anterior dos consideraciones adicionales. La primera, que no se está ante la excepción prevista en el artículo 339 de la CP, pues no se trata de la ley llamada a adoptar el plan de inversiones. La segunda, que tanto la ley 38 de 1989 como el proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse.

³¹ Este fallo es reiteración jurisprudencial de la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía.

En sentencia C-685 de 1996 la Corte consideró que el presupuesto es una ley de autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos: (i) en el campo temporal: las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; (ii) a nivel cuantitativo: las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, (iii) en el campo sustantivo o material: la ley no sólo señala cuánto se puede gastar, sino en qué se deben emplear los fondos públicos. Por ello, una consecuencia de la legalidad del gasto es el principio de “especialización”, que se encuentra expresamente consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, el cual señala que no se podrá “transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Finalmente, en la Sentencia C-192 de 1997, la Corte manifestó:

“conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores. En ese orden de ideas, si suponemos que en el mes de octubre el gobierno constata que los recaudos son inferiores de lo previsto, y se ve obligado a aplazar por cuatro meses unas partidas en un cincuenta por ciento, es obvio que tal aplazamiento equivale a una reducción de esas apropiaciones en ese monto, ya que una vez vencido el año fiscal el 31 de diciembre, las partidas no pueden ser comprometidas o ejecutadas. Por ende, debido al principio de anualidad, la distinción entre reducción y aplazamiento es más una diferencia de grado que de naturaleza sustantiva.”³²

³² La Corte Constitución ha sostenido que “En el fondo, la decisión gubernamental de aplazar o reducir, en forma total o parcial, una partida, depende exclusivamente de que exista o no la expectativa de un mejoramiento rápido de los ingresos o de la situación macroeconómica, de suerte que sea posible autorizar la ejecución plena de las apropiaciones en el mismo período fiscal.” (...) En efecto, el artículo 347 precisa que la ley de apropiaciones “deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva” (subrayas no originales). Nótese que la Carta no establece que se trata de los gastos que el Estado obligatoriamente realizará sino que este componente de la ley de presupuesto debe incluir los gastos que pretendan ser realizados por las autoridades, y que son autorizados mediante

El precedente fue reiterado posteriormente en decisiones sobre el mismo principio. Allí, el Tribunal Constitucional consideró que la ley que cada año contiene el presupuesto trasciende el carácter de una mera relación de ingresos y gastos para un período de tiempo determinado, pues limita jurídicamente su aplicación en los tres aspectos específicos anteriormente descritos.³³

El artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996, (artículo 10 de la ley 38 de 1989) reitera ese límite temporal. Para la Corte Constitucional lo que pretende la disposición es facilitar el cumplimiento de obligaciones con las cuales cofinancian proyectos de desarrollo regional, para lo cual se requiere la disponibilidad efectiva de los recursos asignados y apropiados para ellos en la ley de presupuesto; la constitución de las reservas presupuestales son necesarias para cubrir los compromisos legalmente adquiridos por dichos órganos, lo cual deberán hacer previo el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan esa materia.

Finalmente, en la sentencia C-1504 de 2000 la Corte Constitucional consideró que por su propia índole la Ley Anual de Presupuesto es de carácter eminentemente temporal, como quiera

esa ley. Esta norma armoniza perfectamente con otras disposiciones constitucionales, como el artículo 189 ordinal 20 que precisa que corresponde al Presidente decretar, conforme a la ley, la inversión de las rentas y caudales públicos, ya que si las apropiaciones fueran órdenes de gasto, no tendría ningún sentido esta disposición, pues sería absurdo que la propia Carta señalara que corresponde al gobierno decretar la inversión de los caudales públicos, por cuanto el gasto ya habría sido decretado por la ley anual de presupuesto. Esto muestra que las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, "autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva" (Art. 89 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8º de la Ley 225 de 1995). La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en un período específico."

³³ En la sentencia C-053 de 1998, se reiteró lo manifestado en la sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Posteriormente se continuó con el precedente jurisprudencial como se muestra en la sentencia C-201 de 1998, donde la corte consideró: El presupuesto es una ley de autorización de gastos que limita jurídicamente su aplicación, entre otros, en el aspecto temporal, lo que significa que las erogaciones que se deriven de compromisos adquiridos y ejecutados durante la vigencia de conformidad con los mandatos de la Constitución y la ley, deben hacerse en el período fiscal respectivo.

que sus disposiciones sólo tienen vigencia por el respectivo año fiscal, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre de una anualidad determinada. Precisamente por ello, no puede en esta ley el legislador modificar leyes de carácter sustantivo o procedimental, pues ello es ajeno al contenido propio de la Ley Anual de Presupuesto, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma esta última en la cual expresamente se señala que aquél no puede incluir sino el Presupuesto de Rentas, el de Gastos o Ley de Apropriaciones y unas “disposiciones generales”, que corresponderán “a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”, para la respectiva vigencia fiscal.³⁴

Tesis 3: Principio de unidad de materia.

Una práctica que se debe evitar en el trámite de la ley de presupuesto es la eventual inclusión de disposiciones en su “parte general”, que no guarden relación con la materia presupuestal y que, en consecuencia, violan el principio de unidad de materia. El interrogante surge cuando en las disposiciones generales de la ley de presupuesto, se incluyen una serie de postulados jurídicos que en diversas ocasiones atentan contra el principio de unidad de materia.³⁵

³⁴ Esta jurisprudencia continúa: de esta suerte, el inciso tercero del artículo 11 de la Ley 547 de 1999, en cuanto establece una nueva causal de invalidez respecto de la provisión de empleos, dispone que, en tal caso, no se creará derecho adquirido para el empleado, así como el inciso quinto del mismo artículo, que establece una prohibición de pactar prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, incluidos los de las Unidades de Trabajo Legislativo de Senadores y Representantes, exceden el marco propio de la Ley Anual de Presupuesto, como quiera que se trata de normas que introducen modificaciones a legislación permanente de carácter sustancial, razón esta por la cual habrá de declararse su inconstitucionalidad, pues la expedición de normas como las que se acusan no queda comprendida dentro del campo propio de la Ley Anual de Presupuesto, conforme a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que compiló las normas que rigen la materia. Ello significa, entonces, que el Congreso, al incluir los incisos tercero y quinto en el artículo 11 de la Ley 547 de 1999, no tuvo en cuenta que “el ejercicio de la actividad legislativa” en materia presupuestal se sujeta a la Ley Orgánica respectiva y, por consiguiente, así resulta quebrantado el artículo 151 de la Carta.

³⁵ El artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111 de 1996 establece: El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El Presupuesto de Rentas, (...) b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, (...) c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la

Este aspecto ha sido ampliamente debatido en múltiples sentencias de la Corte Constitucional en donde, como se mostrará a continuación, se ha planteado la siguiente pregunta: ¿Cuál es el límite jurídico, para conservar el principio de unidad de materia, respecto de las disposiciones generales, que contiene la ley anual de presupuesto y cómo determinar su razonabilidad de si permiten o no asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación?

La elaboración de precedente jurisprudencial muestra que no existe reiteración constitucional sobre el problema en particular, pero sí se identificó la Sentencia C-337 de 1993 como sentencia tesis. En este fallo, la Corte consideró que las normas que constituyen una materia ajena al contenido propio de una ley de presupuesto son violatorias del artículo 158 de la Carta. Se trata entonces de evitar que en la parte general de las leyes de presupuesto se incluyan asuntos que no guarden relación con los propósitos propios de una ley anual de presupuesto.

Posteriormente, en la Sentencia C-039 de 1994, la Corte consideró sobre un asunto de asignaciones salariales, aspecto que en principio puede tener conexión con los asuntos presupuestales, que la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente constituye una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar una ley de presupuesto. De manera que, aunque se traten asuntos económicos o prestacionales, con la incorporación de este tipo de normas se desconoce la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.

Otro interrogante que surge es acerca del límite que tiene el gobierno para incluir modificaciones que sugiere el Congreso durante la elaboración del presupuesto. La respuesta puede estar planteada en la sentencia C- 593 de 1997, en la que la Corte manifestó que *“si bien el Congreso puede decretar un gasto, sin embargo su inclusión en el presupuesto es facultativo del Gobierno. Por lo tanto, aquél no puede impartirle órdenes, o darle instrucciones o autorizaciones que supongan una imposición o un mandato perentorio para que un determinado gasto se incluya en el presupuesto. La inclusión en el*

correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

Presupuesto General de la Nación de un gasto propuesto por el Congreso, resulta ser una opción condicionada a la voluntad del Gobierno, en virtud del principio general de que la iniciativa presupuestal en materia de realización de gastos es una atribución propia del ejecutivo (C.P. arts. 346 y 347). Confirma esta aseveración el artículo 351 de la C.P. que prohíbe al Congreso aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”

Adicionalmente, en la Sentencia C-201 de 1997, se ratificó que “... estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto”, es decir, su función se limita a posibilitar y garantizar una fluida ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, y le está vedado al legislador recurrir a ellas para producir mandatos legales en sentido material, o para modificar o derogar normas de carácter sustantivo, y mucho menos para desconocer o modificar normas de superior jerarquía, entre otras, el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En Sentencia C-490 de 1994, la Corte Constitucional manifestó que por su naturaleza especial, la ley de presupuesto se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. A pesar de ello, también manifestó que la ley anual de presupuesto no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta, sino un contenido concreto. En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal.³⁶

Posteriormente, en Sentencia C-360 de 1996, la Corte Constitucional consideró que las leyes que decretan gasto público –de funcionamiento o de inversión– no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

³⁶ Ver Sentencia C-546 de 1994.

Finalmente, la Corte analizó uno de los problemas más importantes, en el sentido que las disposiciones en materia presupuestal, a pesar de ser específicas, tienen un amplio alcance en el universo jurídico. Sobre este particular manifestó lo siguiente:³⁷ *“La ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente. A la ley orgánica del presupuesto debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal. La finalidad de este principio consiste en que las disposiciones que se incluyan en una ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, para darle una coherencia a la norma y evitar así que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se pretende regular. El principio de unidad de materia implica no solo la relación de cada una de las disposiciones que integran la ley con su finalidad, sino también la coherencia del título de la misma frente al contenido y objeto de la ley. Sin embargo, tal correspondencia no debe entenderse exegéticamente. Por ello, basta con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular, pues lo que interesa es que éste coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.”*³⁸

³⁷ Ver Sentencia C-446-96.

³⁸ El artículo, al derogar las normas de la Ley de Seguridad Social, resulta coherente con su finalidad, ya que al introducir las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Presupuesto, reafirmó mediante una disposición expresa su rango cuasi-constitucional y la expresa sujeción del proceso presupuestal a sus mandatos. La Ley Orgánica del Presupuesto, la cual, debido a la naturaleza y jerarquía ya estudiadas, tiene la facultad de derogar normas de menor rango –como lo es la Ley de Seguridad Social de naturaleza ordinaria– y regular e integrar en su totalidad las disposiciones generales a las que debe sujetarse el proceso presupuestal.

Tesis 4: Modificación del presupuesto en Estados de Excepción.

Esta tesis consiste en la posibilidad de modificación del presupuesto por parte del Ejecutivo, durante los Estados de excepción. Plantea la posible contradicción de si existe una división entre las ramas del poder público, si el presupuesto en su esencia refleja la voluntad democrática del pueblo por medio del Congreso de la República, y si, además, el Ejecutivo puede invocar la figura de Estados de Excepción varias veces en el año; entonces, realmente ¿cuál es el valor que tiene el presupuesto como ley? Frente a este interrogante ha considerado la Corte³⁹ que nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de ésta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis.

Así, por ejemplo, en Sentencia C-271-93, la Corte Constitucional manifestó que durante los estados de excepción y con el único fin de restablecer el orden público perturbado, es posible al Gobierno modificar el Presupuesto Nacional, tanto en lo concerniente a las rentas o ingresos como en lo relativo a los gastos públicos.⁴⁰ La jurisprudencia constitucional ha admitido que *“durante los estados de excepción y con el único fin de restablecer el orden público perturbado, es posible al Gobierno modificar el Presupuesto Nacional, tanto en lo concerniente a las rentas o ingresos como en lo relativo a los gastos públicos. (...) Desde luego, esa competencia ha sido establecida por la Constitución Política como regla general aplicable a situaciones de normalidad o a “tiempos de paz”, según las voces de su artículo 345, pero sería un despropósito entender que la indicada normatividad deba ser observada con igual rigor y exactitud cuando el Estado afronta circunstancias graves del orden público –tal es el caso de las que dan lugar a la Conmoción Interior–, en especial si se tiene en cuenta que la propia Carta exige como ele-*

³⁹ Sentencia C-448 de 1992.

⁴⁰ El salvamento de voto del Dr. JORGE ARANGO MEJÍA es el mismo publicado en la sentencia C-206 de junio 2 de 1993. Tomo 6 de la "Gaceta de la Corte Constitucional".

*mento que condiciona el uso de esa institución la imposibilidad de conjurar sus causas mediante el uso de atribuciones ordinarias.*⁴¹

Con ese mismo fundamento, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la posibilidad constitucional de introducir modificaciones al Presupuesto en los estados de excepción, cuando estudió la exequibilidad de las medidas adoptadas en relación con el Estado de conmoción interior. En Sentencia C-072 de 1993, la Corte reiteró que las atribuciones del gobierno en tales circunstancias, de los Estados de excepción, deben ser las estrictamente indispensables pero también las suficientes para sortear la crisis y restablecer la normalidad; una interpretación que condujera a la introducción de límites no estipulados en la Constitución Política ni derivados de la naturaleza del Estado de Conmoción Interior haría de éste una institución ineficaz y, por lo tanto, inoficiosa.

En Sentencia C-206 de 1993 se manifestó que la filosofía de la nueva Constitución Política está dirigida al fortalecimiento del Congreso, particularmente en las atribuciones que hacen relación con la normatividad en materia presupuestal; por consiguiente, durante el Estado de Conmoción Interior, el Gobierno solamente puede modificar el presupuesto de manera excepcional y dentro de los precisos límites que señala la Constitución y asegurando que las medidas sean justificadas, adecuadas y proporcionales a los hechos que le sirven de causa. Si la Constitución Política encomienda a la Ley Orgánica del Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el Gobierno, para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de Conmoción Interior y/o con ocasión de él.

Las facultades excepcionales que se otorgan al Gobierno mediante el mecanismo constitucional de la Conmoción Interior lo habilitan para ejercer la competencia en materia legislativa, es decir, para sustituir transitoriamente al legislador ordinario en la función de expedir leyes. Tales atribuciones, ha establecido el Tribunal Constitucional, no son ilimitadas ni omnímodas, pues la Constitución Política se encarga de señalar las materias y precisar los límites dentro de las cuales puede el Gobierno moverse sin vulnerar la voluntad constitucional.

⁴¹ Sentencia C-072 del 25 de febrero de 1993.

En la Sentencia C-416-93, la Corte Constitucional manifestó que el Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley, destinados a obtener una mayor eficacia de las fuerzas del orden y del sector justicia, que en el presente se consideran prioritarios, lo que implica de suyo unos mayores gastos que los previstos inicialmente en la ley de presupuesto. Si además existen recursos no contabilizados o presupuestados, provenientes del mayor recaudo, del superávit fiscal de la vigencia anterior o del reaforo de rentas de diversas entidades del gobierno, es clara la facultad del ejecutivo de arbitrar dichas sumas de manera que financien los mayores costos incurridos para el desempeño de las actividades encaminadas a suprimir las causas que alteran la paz pública.⁴²

En Sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional manifestó que en los estados de excepción se presentan con frecuencia situaciones o circunstancias que implican gastos, que no se podrían cubrir con las partidas presupuestales existentes; por tanto, el Gobierno debe disponer de medios adecuados para satisfacer dichos requerimientos, sin los cuales no podría cumplir cabalmente con el restablecimiento del orden o impedir la extensión de sus efectos. Se trata de circunstancias especiales que el legislador no puede prever cuando elabora el presupuesto general de la Nación. Durante el estado de conmoción interior bien puede el legislador de excepción modificar el Presupuesto General de la Nación, con el fin de atender los requerimientos y gastos necesarios que ocasiona la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden público perturbado.

En Salvamento de voto a la Sentencia No. C-376/94, el Magistrado Jorge Arango Mejía consideró que si bien la ley estatutaria de los Estados de Excepción, acogiendo la jurisprudencia de

⁴² Salvamento de voto a la Sentencia No. C-416/93: "Con mi acostumbrado respeto, discrepo nuevamente de la decisión de la mayoría, porque insisto en que la tesis que la sentencia consagra arrebatada al Congreso de la República la facultad de modificar el Presupuesto, facultad que la Constitución le asigna. Y para demostrar cómo el presupuesto aprobado por el Congreso pierde toda su fuerza y se convierte casi en teoría, basta recordar que hasta hoy, octubre 5 de 1993, el Gobierno ha modificado el Presupuesto para esta vigencia cuatro (4) veces, en virtud de sendos decretos dictados en uso de las facultades de la Conmoción Interior, de conformidad con la interpretación de la Corte Constitucional. En la práctica, pues, una de las principales funciones que en una democracia corresponden al Congreso, ha quedado disminuída en una proporción que la desnaturaliza."

la Corte, otorgó al Ejecutivo la facultad de reformar el Presupuesto, en ejercicio de las facultades propias de la Comoción Interior, tal ley para nada se refirió, en este sentido, al Estado de Emergencia. E insistió: en nada conviene a las Instituciones aumentar exageradamente las facultades del Gobierno, en desmedro de las atribuidas al Congreso.

Por su parte, en la Sentencia C-023 de 1996, la Corte Constitucional consideró que los ajustes presupuestales implican modificar el presupuesto. Agregó que en tiempos normales el Presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, y que sólo excepcionalmente, durante la comoción interior, puede el Gobierno hacerlo. Posteriormente, en la Sentencia C-772 de 1998, la Corte manifestó que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, en los cuales está habilitado el Gobierno Nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el Ejecutivo, previa la declaratoria del estado e excepción, tiene legítimas facultades.

En Sentencia C-136 de 1999⁴³ la Corte concluyó que en materia tributaria se consagra una excepción al principio general plasmado en los artículos 150-10, 150-12 y 338 de la Constitución Política, según los cuales en tiempo de paz, en lo que toca con la Nación, únicamente el Congreso de la República puede imponer contribuciones fiscales o parafiscales. En el terreno presupuestal, como reiteradamente lo ha aceptado la Corte, el citado artículo 215 contempla una excepción al principio general de los artículos 345 y siguientes, relativos a la competencia exclusiva en cabeza del Congreso para modificar el presupuesto nacional.

En sentencia C-219 de 1999, la Corte manifestó que, según el ordenamiento constitucional y legal, se autoriza al Gobierno

⁴³ revisión constitucional del Decreto Legislativo 2331 del 16 de noviembre de 1998, "Por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias."

Nacional, durante cualquiera de los estados de excepción, para modificar el presupuesto general de la nación, con la única finalidad de conjurar la situación de gravedad o anormalidad que atenta, o contra el orden público interno, o contra la soberanía nacional o contra el orden económico, ecológico o social, así como impedir la extensión de sus efectos. En otras palabras, el principio de legalidad del gasto público, a que se refiere el precepto constitucional citado, no opera durante los estados de excepción, en los términos de los artículos 83 y 84 del Estatuto orgánico de presupuesto, dada la naturaleza de dichos estados y la necesidad de adoptar medidas urgentes y prontas para conjurar la situación de crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Posteriormente, la misma jurisprudencia fue reiterada en la sentencia C-137 de 1999, en los siguientes términos: “En cuanto a la facultad que tiene el Gobierno Nacional de modificar el Presupuesto, la jurisprudencia de la Corte que hoy se reitera, ha considerado que el Presidente de la República tiene el poder jurídico para hacerlo, en estados de anormalidad, como los previstos en los artículos 213 y 215 de la Constitución. Es claro que si la ley, expresamente, reconoce esta facultad tratándose del estado de conmoción interior, ella tiene que existir, implícita, en las amplísimas facultades generales propias del Estado de Guerra y en las facultades del estado de emergencia” se subraya.

Finalmente, en la sentencia C-138 de 1999, afirmó la Corte que durante los estados de excepción el gobierno está facultado, en principio, para modificar el presupuesto general de la nación.

II. Alcance de la interpretación de la Corte Constitucional de los principios presupuestarios.

Presentados los resultados de la revisión jurisprudencial constitucional en materia de presupuesto, algunas conclusiones respecto de cada uno de los tesis son las siguientes: Asistimos en el universo jurídico a una colisión de principios constitucionales, en la que debe tenerse en cuenta la efectiva protección, frente a dicha colisión. Así, por ejemplo, la embargabilidad del presupuesto queda a discrecionalidad del juez, quien determinará el caso en el cual se hará efectivo. Puede entonces entenderse el embargo del presupuesto que se aplica en aquellos casos, como los de garantizar derechos al sala-

rio, el trabajo, y se amplía su orbita de competencia al pago de pensión de jubilación, vejez, invalidez y muerte.

Por lo tanto, el presupuesto es embargable si previo acto administrativo que preste mérito ejecutivo se reconoce una obligación de la respectiva entidad pública. Pero no todos los recursos son susceptibles de esta consideración jurídica, ya que con algunos de ellos es mediante los cuales se concreta el postulado del Estado social de derecho.

En materia de fallos de tutela se ha manifestado que al juez de tutela no le compete inmiscuirse en las decisiones sobre la oportunidad o conveniencia de disponer de los fondos públicos en la construcción de una u otra obra; cosa distinta es que las órdenes que expida, tendientes al restablecimiento de los derechos fundamentales violados o amenazados a sus titulares por las autoridades, tengan efectos sobre la actividad de los entes administrativos, ya que en últimas es el mismo presupuesto. ¿Tiene el mismo efecto sobre el presupuesto, el fallo que protege un derecho fundamental, que otro que no lo hace?

Pareciera que la autorización de embargo de recursos del presupuesto va más allá de atender las obligaciones laborales o prestacionales. La evidencia jurisprudencial demuestra que los mismos postulados se aplican para el pago de cualquier otra obligación, la cual, indiferente de su naturaleza o derecho que pretenda cubrir, tendría un acervo jurídico para iniciar la exigibilidad de los pagos con cargo al presupuesto. La pregunta que surge es, si queda a discrecionalidad del juez, determinar la eficacia de la acción de tutela para el pago de obligaciones laborales, prestacionales y, en general, la ejecución presupuestal.

En relación con el principio de anualidad, el estudio permitió demostrar que sí se pueden adquirir compromisos con cargo al presupuesto que se cierra, mediante la posibilidad de establecer reservas presupuestales y cuentas por pagar. Esta afirmación se respalda con el argumento de que para la Corte Constitucional el principio de anualidad no tiene una concepción absoluta, especialmente si se mira con el propósito de lograr los fines del Estado, el Plan de Desarrollo, y la elaboración de presupuestos plurianuales de inversiones.

En relación con la eventual incorporación de normas en las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, que no guardan relación con la materia presupuestal, y que en consecuencia

violan el principio de unidad de materia, la jurisprudencia ha establecido que si bien el Congreso puede decretar un gasto, su inclusión en el presupuesto es facultad del Gobierno. Por lo tanto, aquél no puede impartirle órdenes, o darle instrucciones o autorizaciones que supongan una imposición o un mandato perentorio para que un determinado gasto se incluya en el presupuesto.

Sin embargo, las leyes que decretan gasto público –de funcionamiento o de inversión– no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

Bibliografía

Corte Constitucional. Sentencia C-448 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Baron y Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-072 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-206 de 1993. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-271-93. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C- 337 de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-416-93. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 1993. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia T-185 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 1994. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1994 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia C-376/94. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-023 de 1996. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia C-360 de 1996. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-446-96. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-685 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-269 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 1997. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C- 402 de 1997. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C- 593 de 1997. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia T-526 de 1997. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 1998. M.P. Dr. Fabio Moron Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-201 de 1998. M.P. Dr. Fabio Moron Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-772 de 1998. M.P. Dr. Fabio Moron Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-410 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-136-99. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-137 de 1999. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 1999. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-219-99. M.P. Dra. Martha Victoria Sachica de Moncaleano.

Corte Constitucional. Sentencia T-531 de 1999. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia T- 685 de 1999. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-1504 de 2000. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia SU 1052 de 2000. M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia T-586 de 2000. M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia C-832 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

López Medina, Diego. *El derecho de los jueces*. Cap. V. Herramientas de análisis del precedente jurisprudencial. Ed. Legis. 2007. Págs. 161 y 162.

Mejía Cardona, Mario. *El laberinto fiscal*. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá. 2002.

Trujillo Alfaro, Jorge Luis. *Presupuesto – Una aproximación desde la planeación y el gasto público*, Editorial Universidad del Rosario, 2007.

Uprimny et. al. *Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992 – 2005)*. Andidiarios. 2006. Introducción metodológica. Pág. xxiii.

Identificando las condiciones para el éxito de las reformas de presupuesto basado en resultados: brechas en la literatura empírica*

Ariel Zaltsman**

Introducción

Al menos desde fines de la década del cuarenta, distintas iniciativas han tratado de mejorar la calidad de la asignación presupuestaria a través de la incorporación de consideraciones sobre el desempeño de los programas públicos en el proceso de toma de decisiones. Estos intentos de reforma tuvieron lugar tanto en los Estados Unidos como en otras partes del mundo. Pero la mayoría de ellos no llegó a transformar el modo en que se tomaban las decisiones presupuestarias y, en consecuencia, terminaron siendo abandonados.

El intento más reciente por alcanzar este objetivo surgió en las décadas de 1980 y 1990, y se lo conoció genéricamente como presupuesto basado en resultados (PBR). Este nuevo esfuerzo de reforma procuró capitalizar algunas de las lecciones emanadas de las experiencias fallidas anteriores, generando de esta manera la expectativa de que, en esta oportunidad, se obtendrían mejores resultados. La evidencia empírica acumulada hasta el momento sugiere que, si bien en la mayoría de los casos la reforma parece

* Este trabajo inédito ha sido incluido en la edición actual de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso otorgado por el autor.

** Investigador Asociado de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El autor quisiera agradecer a Sonia Ospina por sus valiosos aportes a las versiones anteriores de este trabajo. También agradece a Shanna Rose, Dall Forsythe, Charles Nicolson y Dwight Denison por sus muy útiles comentarios.

haber cambiado muy poco en el proceso de asignación presupuestaria, algunas iniciativas parecen haber obtenido resultados bastante más satisfactorios que otras. Una de las implicancias más significativas de este hallazgo es que la aspiración a que las consideraciones de desempeño se transformen en un factor importante en la toma de decisiones presupuestarias no está necesariamente condenada al fracaso. Siguiendo con esta lógica, el desafío estaría en identificar las condiciones específicas bajo las cuales estos intentos de reforma obtienen diferentes grados de éxito.

Este artículo sostiene que, a pesar de toda la atención que la literatura académica les ha dedicado a las reformas de PBR, la misma no proporciona los elementos necesarios para encontrar respuestas a ese interrogante. Esto se debe al menos a dos razones. La primera, y más obvia, es que ha habido pocos intentos de abordar esta cuestión directamente, a través de investigaciones empíricas. La literatura señala varios factores que podrían favorecer o interferir con el éxito de las reformas. En algunos casos, también ilustra lo heterogéneas que son estas iniciativas respecto de algunos de estos aspectos. Sin embargo, muy pocos estudios han examinado la relación entre tales factores y los resultados de las reformas empíricamente. La segunda razón es quizás menos evidente, pero no por ello menos importante. A la hora de evaluar los logros alcanzados por las distintas iniciativas, la mayoría de los estudios no toma debidamente en cuenta la complejidad de lo que procuran medir. En otras palabras, estos estudios se valen del aparente grado de uso de la información sobre desempeño en el contexto de cada iniciativa como criterio de evaluación sin reconocer que el uso de la información puede tomar muy diferentes formas, algunas de las cuales son mucho menos obvias que otras. Cabe esperar, por lo tanto, que muchas de estas evaluaciones estén sesgadas o distorsionadas. En consecuencia, aunque en el mejor de los casos las mismas puedan proporcionar una idea aproximada del grado de éxito de las iniciativas, no ofrecen una base lo suficientemente sólida como para establecer si existe una correlación empírica entre distintas estrategias de reforma y sus resultados en la práctica.

La obtención de respuestas empíricas satisfactorias a estos interrogantes representaría un significativo aporte al cuerpo de conocimiento sobre las reformas presupuestarias. La cuestión acerca del grado en que la asignación presupuestaria puede llegar a mejorarse a través del análisis y la evaluación de políticas ha sido objeto de

atención académica durante largo tiempo (Wildavsky 1984; Schick 1971; White 1994), y sigue abierta al debate. En su calidad de intentos supuestamente mejorados de alcanzar dicho objetivo, las iniciativas de PBR ofrecen una oportunidad única de avanzar en ese terreno. Por otro lado, desde un punto de vista práctico, cabe esperar que las lecciones que surjan del estudio de estas iniciativas tengan un fuerte impacto sobre la capacidad de evaluar acertadamente los potenciales beneficios de embarcarse en estas reformas. Al mismo tiempo, la identificación de sus factores de éxito representa una condición necesaria para asegurar que la formulación y la implementación de futuras iniciativas de PBR conduzcan a resultados óptimos.

El objetivo de este trabajo es llamar la atención sobre estas significativas brechas en este campo de estudio, y valerse de los aportes de la literatura sobre el uso de la evaluación y la investigación empírica para proponer posibles formas de superarlas. Resulta llamativo que, a pesar de los varios puntos de contacto entre los temas que las conciernen y su evidente potencial para beneficiarse mutuamente de sus respectivos avances, las bibliografías sobre PBR y el uso de la evaluación se hayan desarrollado de un modo tan independiente entre sí. Es de esperar que este trabajo ayude a tender puentes entre ellas.

El artículo comprende siete secciones, incluyendo esta introducción. La siguiente sección presenta una breve reseña de las reformas de PBR, sus objetivos, y sus rasgos distintivos. La tercera sección resume los hallazgos de la investigación empírica sobre los logros de estas reformas. Las dos secciones siguientes explican por qué los estudios desarrollados hasta el momento no brindan los elementos necesarios para dar cuenta de los diferentes grados de éxito alcanzados por las distintas iniciativas: una de estas secciones caracteriza el modo en que la literatura sobre PBR ha abordado la cuestión acerca de las condiciones de éxito de estas reformas; la otra, se centra en los desafíos asociados con los parámetros que la bibliografía ha utilizado para evaluar sus resultados. Finalmente, la sexta sección introduce una serie de propuestas para futuras investigaciones sobre el tema, y la última presenta las conclusiones.

Las reformas de presupuesto basado en resultados

A partir de las décadas de 1980 y 1990, muchos gobiernos alrededor del mundo comenzaron a adoptar un conjunto de reformas institucionales tendientes a implementar lo que se conoce genéricamente como presupuesto basado en resultados (PBR).¹ El principal objetivo del PBR es mejorar la asignación de recursos públicos a través de la consideración de información sobre el desempeño de los programas a financiar durante el proceso de toma de decisiones. A diferencia de las organizaciones con fines de lucro, los gobiernos no cuentan con un criterio simple que les permita evaluar los beneficios resultantes de sus múltiples emprendimientos. Las reformas de PBR apuntan a compensar esta carencia recurriendo al monitoreo y la evaluación de programas.

Las iniciativas de PBR no han sido las primeras en plantearse esta meta. En la segunda mitad del siglo veinte hubo otros intentos de reforma –tales como la presupuestación por desempeño, los sistemas de planificación-programación-presupuestación, la gestión por objetivos, y el presupuesto con base cero– que se propusieron algo muy similar (GAO 1997). Sin embargo, estos últimos terminaron siendo etiquetados como políticamente disfuncionales o inaplicables en la práctica y, en consecuencia, fueron abandonados.

El modo en que las iniciativas de PBR persiguen sus objetivos está lejos de ser uniforme. Su gama de manifestaciones se extiende desde la simple clasificación de los gastos por servicio y producto hasta el mucho más exigente requisito de que cada incremento en la asignación presupuestaria se vea traducido en un aumento en los productos o en los resultados (Schick 2001). De un modo similar, mientras que algunas de estas iniciativas fueron concebidas fundamentalmente como reformas presupuestarias, otras consideran la adopción del PBR como uno entre varios aspectos de una reforma de gestión por resultados más amplia. Más allá de todas estas diferencias, las iniciativas de PBR tienden a compartir ciertos rasgos que las distinguen de movimientos de reforma anteriores y que – a juzgar por las críticas que la literatura ha hecho de estos últimos

¹ A las reformas de PBR se las conoce también como “presupuesto basado en el desempeño”, “presupuesto con información sobre desempeño”, “presupuesto por resultados”, y “financiamiento basado en el desempeño” (Joyce 2003).

(GAO 1997; Mosher 1969; Schick 1971; Schick 1973; Schick 2001; Wildavsky 1984) – deberían aumentar sus probabilidades de éxito.

Una diferencia clave es que las reformas de PBR tienen aspiraciones relativamente menos ambiciosas que los intentos anteriores de vincular al presupuesto con el desempeño. Más específicamente, las iniciativas de PBR no intentan reemplazar la naturaleza intrínsecamente política de la toma de decisiones presupuestaria con enfoques técnicos (Wildavsky 1984). Lo que se proponen es valerse de la información sobre desempeño y de las técnicas analíticas para mejorar marginalmente la calidad de la asignación de recursos (Schick 1971).

Una segunda diferencia importante es que, además de ocuparse de las necesidades de información de las oficinas centrales de presupuesto y de otros organismos del Poder Ejecutivo, las iniciativas de PBR apuntan a ser también de utilidad para el Poder Legislativo, las instituciones evaluadas, y la sociedad civil en general. Esto contrasta con la tendencia de las reformas anteriores a concebirse fundamentalmente como instrumentos del Ejecutivo y a desatender el rol crítico del Legislativo en el proceso presupuestario (Schick 1973; Mosher 1969) y a otras partes interesadas.

Otro rasgo distintivo de las reformas de PBR es que están generalmente asociadas con la aspiración a transformar la gestión del sector público reorientando la atención de los organismos del Estado hacia su propio desempeño y sus resultados. Esto las pone en abierto contraste con los esfuerzos de reforma anteriores que, como sostiene Schick (2001, 58), tendieron a descuidar “los sistemas y las prácticas de gestión de los que [formaban] parte”.

Y por último, mientras que las reformas de presupuesto anteriores generalmente centraron su atención en los aspectos del desempeño más directamente asociados con las metas de producción física y la productividad, las iniciativas de PBR buscan enfatizar la conexión entre el uso de los recursos públicos y sus resultados (Lu 1998; Jordan y Hackbart 1999). De esta manera, aspiran a lograr que los distintos actores cuenten con una perspectiva más completa de las implicancias asociadas con cada alternativa de asignación de recursos.

Dada su aspiración implícita a extraer lecciones de los errores del pasado, esta nueva ola de reforma ha llevado a esperar mejores resultados que los que obtuvieron las iniciativas de reforma anteriores. Esta expectativa se ha generado tanto en el ámbito académico

como en el gubernamental. En consecuencia, no sorprende que la mayor parte de los estudios empíricos sobre las reformas de PBR se haya centrado en evaluar los logros de estas iniciativas.

Los logros de las reformas de PBR

A la hora de evaluar los logros de las reformas de PBR, el criterio más comúnmente usado en la literatura es el grado en que estas iniciativas están alcanzando uno de sus objetivos más inmediatos: extender el rol de las consideraciones sobre el desempeño de los programas públicos en el proceso de asignación presupuestaria. La mayoría de los estudios procuran evaluar esto estableciendo el grado de uso de este tipo de información en distintas etapas del ciclo presupuestario y/o si y cómo las evaluaciones de desempeño están afectando el modo en que se asignan los recursos.

La mayor parte de la evidencia empírica acumulada proviene de investigaciones realizadas en los Estados Unidos. Los estudios se centraron en experiencias de PBR desarrolladas en distintos niveles de gobierno, a las que examinaron ya sea de manera individual o agregada. Las fuentes de información más comunes de estos estudios han sido encuestas ad-hoc y entrevistas personales semi-estructuradas con diferentes actores presupuestarios. Por otro lado, un pequeño número de estudios se ha basado en el análisis estadístico de datos secundarios. Esta sección sintetiza los hallazgos de los estudios de casos específicos primero, seguido por los de los estudios a nivel agregado.

Hallazgos de los estudios centrados en experiencias de PBR específicas

Los estudios de caso de iniciativas de PBR específicas sugieren que, mientras en algunas de ellas las consideraciones relacionadas con el desempeño siguen siendo marginales al proceso de toma de decisiones presupuestarias, en otras parecerían estar jugando un rol significativo. Esto se ve reflejado tanto en el grado de influencia que las evaluaciones de desempeño parecen estar teniendo sobre las decisiones de asignación de recursos como en el aparente grado de uso de este tipo de información.

Uno de los primeros estudios en evaluar el *grado de uso* de la

información sobre el desempeño en el marco de un sistema de PBR fue realizado por Lauth (1985) en el estado de Georgia. El estudio se basó en una encuesta por correo a los planificadores y analistas de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPB) y a funcionarios de las oficinas de presupuesto de los demás organismos públicos, que captó sus percepciones del grado de uso de las mediciones de desempeño durante las siguientes etapas: preparación de los proyectos de presupuesto de las agencias gubernamentales; revisión de los mismos por parte de la OPB; preparación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo; consideración de este último por parte de la Oficina de Presupuesto del Poder Legislativo; y discusión y aprobación del proyecto de presupuesto del Ejecutivo en el Parlamento. El estudio encontró que, con excepción de los analistas de la OPB durante la revisión de los proyectos de presupuesto de las agencias y la preparación del proyecto de presupuesto del Ejecutivo, la mayoría de los encuestados declaró usar la información rara vez o nunca.

Una década más tarde y después de que el sistema de PBR del estado sufriera significativos cambios, Yu (1996) llevó a cabo un nuevo estudio en Georgia. Su investigación se centró en el grado y el tipo de uso de los hallazgos de una serie de evaluaciones de programas específicos durante el proceso de asignación presupuestaria. En base a datos provenientes de una encuesta por correo a funcionarios de agencias gubernamentales, el Parlamento y la OPB, el estudio encontró que sólo dos de las 20 personas que respondieron declararon usar las evaluaciones de manera sustantiva. Ocho dijeron estar haciendo tan sólo “algún” uso de las mismas. Por otra parte, el estudio detectó muy pocas situaciones en las que la información se usó para orientar la toma de decisiones. El uso que los encuestados citaron con mayor frecuencia consistió en justificar decisiones que, en realidad, se habían tomado en base a otros tipos de consideraciones (página 74).

Por su parte, Moynihan (2002) realizó estudios de caso en profundidad de las iniciativas de “gestión por resultados” de tres estados: Alabama, Vermont, y Virginia, concentrándose especialmente en la aplicación de las mismas en los servicios correccionales de estos estados. A diferencia de la gran mayoría de los estudios de caso de sistemas de gestión por resultados, estos procuraron abarcar sistemas que hubieran alcanzado distintos niveles de desarrollo. No obstante, lo que encontraron fue una “clara evidencia de incre-

mentalismo" en los tres estados por igual (página 128). En alguna medida en línea con los hallazgos de Yu (1996) en el estado de Georgia, la única excepción a ese patrón general fue el uso de información de desempeño por parte de las agencias con el fin de defender sus presupuestos y abogar por su expansión.

En contraste con lo que reportan estos trabajos, varios estudios de caso cualitativos presentan evidencia de que, al menos en algunos sistemas de PBR, la información sobre desempeño sí forma parte del proceso de asignación presupuestaria. Por ejemplo, Tucker (2002) señala que, en el estado de Texas, a la hora de analizar los pedidos de presupuesto que les presentan las agencias, la Oficina de Presupuesto y el Consejo Legislativo de Presupuesto usan las mediciones de desempeño de manera extensiva. Epstein y Campbell (2002a) indican que, en el estado de Iowa, el gobernador y algunas comisiones legislativas usan información sobre desempeño para evaluar distintas alternativas de asignación de recursos. Y Epstein y Campbell (2002b) informan que, en el estado de Louisiana, las evaluaciones de desempeño se usan durante la discusión del presupuesto en el Parlamento. Además, estos autores citan una serie de situaciones, tanto en Iowa como en Louisiana, en donde este tipo de consideraciones influyó en decisiones presupuestarias sobre la creación, expansión o reducción de programas específicos.

Desde un ángulo de análisis un tanto diferente, otros estudios evaluaron los logros de las iniciativas de PBR intentando determinar el *grado de influencia* de las consideraciones relacionadas con el desempeño sobre las asignaciones presupuestarias. Connelly y Tompkins (1989) llevaron a cabo uno de los primeros de estos estudios en el estado de Missouri. Como parte de su investigación, estos autores utilizaron datos de los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo en los años fiscales 1979-1985 para realizar un análisis de correlaciones entre las variaciones interanuales en dichos proyectos de presupuesto y cambios en el desempeño de los programas. El análisis no encontró relación alguna entre estas dos variables, ni detectó diferencias entre los programas que contaban con mediciones de desempeño y los que no en términos de la magnitud de los cambios que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo proponía introducir en sus asignaciones.

En cambio, tres estudios realizados más recientemente reportan que, en el contexto de la iniciativa "Herramienta de Calificación para

la Evaluación del Desempeño" (PART) de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) de los Estados Unidos, las evaluaciones de desempeño de los programas de gobierno sí parecen estar afectando sus asignaciones presupuestarias. Estos estudios consistieron en una serie de análisis de regresión de la relación entre los cambios propuestos en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo para los años fiscales 2004 (GAO 2004; Gilmour y Lewis 2006b) y 2005 (Gilmour y Lewis 2006a) y las evaluaciones PART de los programas.

Por último, trasladando ahora la atención a los estudios realizados en otras partes del mundo, una encuesta a los funcionarios del Departamento de Finanzas de Australia que se realizó en 1994 sugiere que los hallazgos de las evaluaciones incidieron significativamente tanto sobre las propuestas presupuestarias como sobre su discusión en el marco del gabinete de gobierno (Commonwealth Department of Finance 1994). De igual modo, un número reducido de estudios reporta haber encontrado evidencia de que las consideraciones de desempeño influyen sobre las decisiones presupuestarias en Chile (Armijo 2003; Banco Mundial 2005) y en Singapur (Jones 2001). Sin embargo, no especifican qué tan extendidos o significativos son los efectos de las evaluaciones.

Por otro lado, en su estudio del sistema de gestión del sector público de Nueva Zelanda, Schick (1996) sostiene que, a pesar de su reputación de pionero en el campo de la gestión basada en el desempeño, este país presenta niveles de reasignación de recursos bastante más modestos que los que se observan en Australia y en otros países. Al mismo tiempo, una serie de estudios de caso de los sistemas de evaluación de la gestión de Colombia (Ospina Bozzi y Ochoa 2003), Costa Rica (Mora Quirós 2003) y Uruguay (Freijido 2003) no encontró evidencia de que, en estos países, se haga uso sistemático de información sobre desempeño a los fines de orientar la asignación de recursos presupuestarios.

En resumen, los estudios de caso de iniciativas de PBR específicas sugieren que, si bien en algunas de ellas las consideraciones relacionadas con el desempeño no parecen tener un rol importante en el proceso de asignación del presupuesto, en otras parecerían estar jugando un papel significativo. No obstante, en la medida en que las experiencias que estos estudios analizaron no son necesariamente representativas de la totalidad, los mismos no brindan suficientes elementos para determinar qué tan extendidos están los distintos grados de utilización de la información en los sistemas de PBR

en su conjunto. Este es, precisamente, el tipo de interrogante que los estudios de sistemas de PBR a nivel agregado están en mejores condiciones de abordar.

Hallazgos de los estudios centrados en sistemas de PBR a nivel agregado

Los estudios de sistemas a nivel agregado abarcan un gran número de iniciativas de PBR a la vez con el fin de establecer el nivel de difusión de distintas prácticas y resultados en el marco de las reformas de PBR en general. A diferencia de los estudios de casos específicos, estos se han centrado solamente en los Estados Unidos. A pesar de haberse enfocado generalmente en el mismo universo de estudio y en el mismo tipo de encuestados, las estimaciones que estos estudios realizaron no siempre coinciden entre sí. Sin embargo, los mismos sugieren que los sistemas de PBR en los que se observa un nivel de uso e influencia importante de la información sobre desempeño son relativamente pocos.

Uno de los estudios a nivel agregado sobre el *grado de uso* de la información de desempeño que más se han citado fue realizado por Lee (1997a y 1997b), y presenta los hallazgos de una encuesta de oficinas estatales de presupuesto que data de 1995. El estudio encontró que sólo el 18% de las oficinas de presupuesto del Poder Ejecutivo y el 11% de las del Legislativo declararon realizar análisis de efectividad como parte de sus procesos de decisión presupuestaria de manera extensiva. Al mismo tiempo, el porcentaje de oficinas de presupuesto del Ejecutivo que declararon hacer uso intensivo de análisis de eficiencia fue del 30%, mientras que entre las oficinas de presupuesto del Legislativo, fue de tan solo 10%.²

En forma similar, una encuesta de funcionarios del área de presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de personal de agencias gubernamentales y legisladores de los 50 estados de los Estados Unidos que se realizó en 1998, encontró que sólo cuatro (9%) de las 47 oficinas de presupuesto del Ejecutivo y una (3%) de las 38 oficinas de presupuesto del Legislativo que respondieron

² *Los análisis de efectividad* examinan la capacidad de los programas evaluados para lograr los efectos que se proponen, en tanto que *los análisis de productividad* se centran en la eficiencia de sus operaciones.

declararon haber usado información sobre desempeño de manera extensiva (Joyce y Sieg 2000). El ámbito en el que se reportaron más casos de uso de este tipo de información fue en las agencias gubernamentales (90%), pero los resultados de la encuesta no especifican si ese uso se produjo como parte de sus procesos de asignación de recursos.

Sin embargo, es importante señalar que, en ambos estudios, la mayoría de los sistemas de PBR encuestados reportaron al menos “algún” grado de utilización. Más específicamente, Lee (1997a) encontró que más de la mitad de las oficinas de presupuesto del Ejecutivo y aproximadamente el 70% de las oficinas de presupuesto del Legislativo que respondieron a su encuesta declaró algún nivel de uso. En el caso del estudio de Joyce y Sieg (2000), los porcentajes fueron mucho más bajos – pero también significativos: 40% entre las oficinas de presupuesto del Ejecutivo y 26% entre las del Legislativo.

Otros estudios se han centrado en los *efectos* de las evaluaciones de desempeño sobre las decisiones presupuestarias. Entre los artículos más citados sobre este y otros aspectos de las reformas de PBR en los Estados Unidos, se destacan los trabajos de Willoughby y Melkers, basados en dos encuestas a gran escala. La primera de ellas se realizó en 1997, y abarcó a funcionarios de las oficinas de presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo de 49 estados. El estudio halló que el 39% de las oficinas de presupuesto consultadas afirmaron que algunos de los cambios que se registran en los presupuestos de las agencias de un año a otro se pueden atribuir a la presupuestación basada en resultados. Sin embargo, sólo un 7% consideró que el PBR es un instrumento efectivo para cambiar las asignaciones presupuestarias. Al pedirles que calificaran en una escala de 1 a 4 qué tan efectiva es la presupuestación basada en resultados para reducir la duplicación de servicios y recortar costos, la respuesta promedio se ubicó entre “algo efectiva” y “nada efectiva” (Willoughby y Melkers 2000; Willoughby y Melkers 2001; Melkers y Willoughby 2001).

La segunda encuesta se realizó en 2000. En esta oportunidad, además de incluir en la muestra a funcionarios de las oficinas estatales de presupuesto del Ejecutivo y del Legislativo, el estudio abarcó a personal de agencias seleccionadas en todos los estados, y a funcionarios de presupuesto y otras autoridades de gobiernos locales de todo Estados Unidos. En términos generales, los resulta-

dos de esta encuesta se asemejaron bastante a los de 1997. Algo que el estudio anterior no había estado en condiciones de revelar es que los funcionarios de los gobiernos locales y los de las agencias gubernamentales se mostraron más optimistas sobre la influencia de las consideraciones relacionadas con el desempeño que los funcionarios de las oficinas centrales de presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por último, como sucedió con las encuestas que indagaron sobre el grado de uso de esta información, si bien el porcentaje de encuestados que consideró al PBR como una herramienta efectiva para mejorar la asignación de recursos fue bastante bajo, cerca de la mitad de los encuestados lo caracterizaron como "algo efectivo" (Willoughby 2004).

Un estudio realizado por Jordan y Hackbart (1999) presenta hallazgos de otra encuesta de 1997, que se concentró en las oficinas estatales de presupuesto del Ejecutivo solamente. Según esta encuesta, el 72% de las oficinas de presupuesto indicó que las consideraciones sobre desempeño pueden impactar sobre las decisiones de financiamiento del año fiscal siguiente, en tanto que el 35% señaló que tales efectos pueden ocurrir en el ejercicio fiscal en curso. Resulta llamativo que estas estimaciones sean un tanto más altas que las que surgieron de las otras encuestas a las oficinas estatales de presupuesto del Ejecutivo. Pero esto podría deberse en parte a que, a diferencia de los otros estudios, éste no les pidió a los encuestados que especificaran la magnitud de los impactos a los que refirieron.

En resumen, a pesar de las aparentes discrepancias en sus evaluaciones de los logros de varios sistemas de PBR, los estudios a nivel agregado parecerían coincidir en un punto importante: si bien la mayoría de los sistemas parece estar usando información sobre desempeño en alguna medida u otra, en la mayoría de ellos ese uso es bastante limitado. Desde una perspectiva más general, el hecho de que algunos sistemas parezcan estar teniendo mejores resultados que otros en este sentido pone de relieve la necesidad de develar la configuración de factores que conducen a resultados tan diferentes. Sin embargo, como ya se ha dicho, éste es un campo en el que la literatura sobre PBR ha realizado relativamente pocos avances.

Los factores que explican los diferentes grados de éxito de la reforma

La principal razón por la cual esta área de estudio no ha realizado mayores avances en la identificación de las condiciones de éxito de las reformas de PBR es que se han hecho muy pocos intentos de abordar esta cuestión de manera directa a través de investigaciones empíricas. En este sentido, lo que la mayor parte de los autores ha hecho es basarse en su propia experiencia de campo o en las percepciones de sus entrevistados para señalar una serie de factores que podrían estar contribuyendo u obstaculizando el éxito de estas iniciativas de reforma. Sin embargo, muy pocos han dado el paso adicional de estudiar la relación entre dichos factores y los resultados de las reformas de manera empírica.

Entre los factores explicativos que estos autores proponen, algunos se relacionan con distintos aspectos del diseño de los sistemas, mientras que otros giran en torno a cómo se implementaron las iniciativas, o al contexto en el que surgieron u operan. Por ejemplo, con respecto al diseño de los sistemas, Joyce (1999) señala la importancia de identificar claramente los objetivos de los organismos y los programas cuyo desempeño se pretende evaluar. Según Joyce, una forma efectiva de lograrlo es a través de la planificación estratégica (preferentemente, a nivel del gobierno en su conjunto). Havens (1983) destaca la necesidad de sincronizar los procesos de evaluación y presupuestación, y de que haya una comunicación apropiada entre las unidades organizacionales encargadas de estas funciones. Joyce y Sieg (2000) y GAO (2003) resaltan la necesidad de alcanzar una adecuada integración entre los sistemas de registro e información presupuestaria, financiera y de desempeño. Joyce (1999), Schick (2001), y GAO (2003) ponen de relieve la importancia de contar con estimaciones de costo precisas y con sistemas de contabilidad de costos apropiados. Joyce y Sieg (2000) y Melkers y Willoughby (2001) ponen énfasis en la importancia de la profundidad, la calidad y la credibilidad de las evaluaciones de desempeño. Melkers y Willoughby (2001) mencionan la necesidad de crear incentivos adecuados para inducir el uso de la información. Y Perrin (1998) destaca las limitaciones de la medición del desempeño en tanto herramienta para orientar la asignación de recursos y enfatiza la necesidad de complementarla con métodos de evaluación más profundos y confiables.

Con respecto al modo en que las estrategias de implementación de las reformas pueden afectar su desarrollo y sus resultados, Griefel (1993) y Melkers y Willoughby (2001) resaltan la importancia del liderazgo y del apoyo sostenido de los niveles jerárquicos más altos. Forrester y Adams (1997) y Radin (2000) ponen el acento en la necesidad de lograr una alineación apropiada entre las reformas presupuestarias y la cultura organizacional, y Melkers y Willoughby (2001) señalan que uno de los obstáculos más comunes es la insuficiente asignación de recursos humanos y materiales para la instrumentación de estas reformas.

Por último, varios autores llaman la atención sobre la necesidad de contextualizar el análisis de los logros de las reformas tomando en cuenta el entorno en el que se desarrollaron. Entre los factores contextuales que citan figuran, entre otros, la cultura política, la situación económica, y las relaciones institucionales (por ejemplo, entre la Presidencia o la gobernación y la oficina central de presupuesto) del país, estado, o ciudad en el que opera el sistema (Willoughby y Melkers 2000); la capacidad fiscal del gobierno (Lee 1997b; Jordan y Hackbart 1999); y el nivel relativo de rigidez del presupuesto (Joyce 2003).

Varios estudios reflejan lo heterogéneos que son los sistemas de PBR en algunos de estos sentidos. Por ejemplo, en base a datos de una encuesta realizada en 1998, Joyce y Sieg (2000) informan que, si bien los 50 estados contaban al menos con algunos organismos que aplicaban la planificación estratégica, sólo 25 afirmaron aplicarla a nivel del estado en su conjunto –cosa que, muchas veces, hacían siguiendo enfoques extremadamente diferentes. En forma similar, mientras que todos menos dos de los sistemas estatales de PBR declararon monitorear el grado de cumplimiento con metas de insumos y productos, sólo 32 dijeron realizar mediciones de resultados, y 10 que tales mediciones cuentan con metas específicas. Al mismo tiempo, estos sistemas evidenciaron diferencias enormes en el número y el peso relativo de los indicadores que emplean para medir el desempeño de sus programas y operaciones. Por último, el estudio también halló que sólo alrededor de la mitad de los estados había hecho algún intento por desarrollar un sistema de contabilidad de costos (o algo que se le asemejara) que abarcara al estado en su conjunto, y ninguno había implementado sistemas de costos por actividad (o algo similar) a nivel estatal. Los estados más avanzados se encontraban aun en una etapa piloto.

Tomando una perspectiva un tanto diferente, Willoughby (2004) cita datos de una encuesta del año 2000 para evaluar la prevalencia de distintos obstáculos para el efectivo uso de información sobre desempeño en los Estados Unidos. Los sistemas de PBR de cerca de la mitad de los estados reportaron problemas importantes debido a la falta de un vínculo adecuado entre las bases de datos sobre desempeño y las de información contable y/o presupuestaria. Alrededor del 40% expresó igual preocupación por el escaso interés de las autoridades en el uso de información sobre desempeño; algo menos del 30% mencionó la falta de información sobre costos por programa, y cerca del 20% se refirió a la falta de capacitación del personal responsable por recolectar y mantener los datos. Como cabe esperar, las diferencias entre los sistemas se vuelven aún más evidentes cuando se examina la historia y las particularidades de cada iniciativa en el marco de estudios de caso específicos.

Como ya se señalara, pocos estudios han examinado la relación entre algunos de estos supuestos factores explicativos y el grado de uso de información sobre desempeño en forma empírica. Lee (1997b) utilizó datos de una encuesta de 1995 para realizar un análisis de regresión logística de la relación entre el grado de uso de análisis de productividad por parte de las oficinas de presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo y otras variables tales como la población total, el ingreso per cápita, y la capacidad y el esfuerzo fiscal de los estados. Las únicas variables que mostraron algún grado de asociación fueron la población del estado (en el caso de la toma de decisiones por parte del Ejecutivo) y su capacidad impositiva (en el caso de la toma de decisiones del Legislativo). Willoughby y Melkers (2000) usaron datos de una encuesta de 1997 para comparar a los sistemas de PBR instaurados por ley con los creados por decreto o resolución administrativa en términos de varias medidas de eficacia, y no encontraron diferencias significativas entre los dos grupos. Por su parte, en su análisis de regresión de la relación entre los cambios interanuales propuestos en el proyecto de presupuesto del Presidente y las evaluaciones PART de los distintos programas, Gilmour y Lewis (2006a) encontraron indicios de una correlación positiva entre la calidad de las mediciones de desempeño y la magnitud de su efecto sobre las asignaciones presupuestarias. Y, por último, en su análisis de regresión del grado de uso de los resultados de evaluaciones específicas durante el proceso de asignación presupuestaria en el estado de Georgia, Yu (1996) encontró una

asociación significativa entre la calidad de las evaluaciones y su utilización –especialmente en la etapa de preparación del proyecto de presupuesto en las agencias y en la oficina central de presupuesto. El estudio de Yu presenta además evidencia preliminar de que el grado de participación de los analistas presupuestarios en el proceso de evaluación podría tener también algún efecto, mientras que su nivel de educación y experiencia profesional no tendrían impacto alguno.

Salvo por estos pocos estudios, la relación empírica entre las condiciones asociadas con el éxito de las reformas de PBR y los logros de las iniciativas permanece en gran medida inexplorada. En general, cuando los estudios de sistemas a nivel agregado identifican factores que podrían estar favoreciendo u obstruyendo el funcionamiento de estas iniciativas, los analizan por separado, sin establecer un vínculo empírico directo con los resultados de las iniciativas. Por otra parte, con su caracterización pormenorizada de los sistemas examinados, los estudios de casos específicos brindan más elementos para explorar esta conexión. Sin embargo, por el momento, han estado más preocupados por documentar las características de los sistemas, sus antecedentes y/o sus aparentes logros, que por generar evidencia empírica que permita avanzar hacia la identificación de las condiciones bajo las cuales las reformas de PBR conducen a sus mejores resultados.

Esto no sólo se ve reflejado en el contenido de los artículos y demás publicaciones en las que reportan los hallazgos de estos trabajos; también está implícito en la elección de las iniciativas específicas que los mismos toman como casos de estudio. En general, los estudios de caso individuales sobre las reformas de PBR se centran en experiencias supuestamente exitosas (Moynihan 2002), sin prestar atención al grado de interés que las mismas puedan tener desde un punto de vista teórico. Esto les permite ilustrar cómo ciertas iniciativas aparentemente exitosas funcionan en la práctica y generar, a lo sumo, hipótesis tentativas. Sin embargo, como herramienta para identificar los mecanismos específicos que conducen a determinados resultados y el modo en que los mismos se ven afectados por el contexto, enfrentan grandes limitaciones. Como argumenta Ragin (2004, 112-113), para establecer por qué, en ciertos casos, se obtuvo un resultado determinado y en otros no, se necesita estudiar distintos casos en los que el resultado haya tenido lugar y también casos en los que el mismo no se haya producido. Una forma alter-

nativa y, a la vez, complementaria de abordar la misma cuestión es comparando los resultados de casos que difieren entre sí en términos de dimensiones teóricamente relevantes (por ejemplo, diseño, estrategia de implementación, contexto) (Miles y Huberman 1994). Sin embargo, como se acaba de mencionar, la mayoría de los estudios de casos de sistemas de PBR específicos no ha seguido ninguno de estos criterios de muestreo.

Resulta claro que profundizar la investigación de la relación entre estos supuestos factores de éxito y los resultados de las reformas es una condición necesaria para explicar por qué algunas iniciativas parecen obtener resultados tanto más satisfactorios que otras. Sin embargo, no es la única. Otro requisito igual de importante es que, a la hora de evaluar los logros de las iniciativas consideradas, se utilicen criterios claros y uniformes. Lamentablemente, éste es otro aspecto en el que los estudios sobre las reformas de PBR tienen una importante brecha por saldar. Esto se debe a que los criterios de evaluación en que se basan no toman lo suficientemente en cuenta la complejidad del fenómeno en el que centran sus mediciones.

Los criterios de evaluación de los logros de las reformas de PBR

El parámetro más común para evaluar los logros de las reformas de PBR es el grado de uso o influencia de la información sobre desempeño durante el proceso de asignación presupuestaria. En la medida en que implica comparar tales logros con uno de los objetivos más inmediatos de estas iniciativas, la elección de este criterio es casi obligada. Sin embargo, su traducción en mediciones empíricas concretas es mucho menos directa que lo que podría parecer. El uso de la información es un concepto complejo. Como fenómeno empírico, puede tomar muchas formas, y no existe una definición universalmente válida que indique en qué consiste.

Dentro de la literatura sobre el uso de la evaluación y la investigación empírica, varios autores estudiaron este tema en profundidad, e identificaron dos fuentes de ambigüedad que oscurecen la interpretación de este concepto. Primero, algunos tipos de uso de la información son menos obvios que otros y, por lo tanto, tienden a ser más difíciles de detectar (Weiss 1977; Weiss 1985). Y, segundo, no existe un parámetro claro para definir qué tan directamente ligados

necesitan estar los resultados de una evaluación a una decisión específica para poder considerarlos “usados” o aplicados en la práctica (Weiss y Bucuvalas 1977).

En la medida en que se basan en criterios que no toman en cuenta estas ambigüedades, la mayoría de las evaluaciones de los logros de las reformas de PBR presentan dos serios riesgos. Primero, las mismas pueden pasar por alto algunos usos, lo que las llevaría a su vez a subestimar la contribución y los efectos concretos de la reforma. Y, segundo, resulta probable que la ambigüedad del concepto afecte no sólo la perspectiva de los investigadores que realizan estos estudios, sino también las percepciones de los formuladores de políticas y funcionarios que responden a sus encuestas y entrevistas. En consecuencia, cabe la posibilidad de que las estimaciones del grado de uso que estos estudios realizan en base a las percepciones declaradas de los encuestados tengan poco sentido.

Ambigüedades asociadas con las formas de uso de la información

La literatura sobre la utilización de la evaluación y la investigación empírica ha clasificado las múltiples formas de uso de diversos modos (por ejemplo, Weiss 1977; Weiss 1985). Leviton y Hughes (1981) las han categorizado bajo tres grandes tipos:

Uso instrumental: en su forma más pura, ésta es la noción más típica de uso de la evaluación y la investigación. La misma supone un modelo lineal en el marco del cual los estudios de evaluación o investigación se realizan para atender necesidades de información específicas y, una vez que producen hallazgos, los mismos dirigen la toma de decisiones.

Uso persuasivo: en este caso, los hallazgos de la evaluación y la investigación son usados para respaldar decisiones que ya han sido tomadas y se basaron, en realidad, en otras consideraciones. El objetivo es utilizar información empírica afín con la posición que se pretende defender a los fines de “neutralizar oponentes, convencer a los que aún no se han decidido, y consolidar el apoyo de los simpatizantes” (Weiss 1985, 207). Por otra parte, a los efectos de que los argumentos a los que se procura dar fuerza resulten más persuasivos, suelen dejarse de lado los hallazgos que pudieran entrar en conflicto con la posición del usuario de la información (Weiss 1991).

Uso conceptual (también conocido como modelo de utilización

“ilustrado”): aquí, la conexión entre los hallazgos de la investigación y la toma de decisiones es mucho más difusa e indirecta. La misma no se produce a través de la aplicación de hallazgos de estudios específicos a situaciones concretas, sino a través de las generalizaciones y derivaciones conceptuales que se desprenden de esos estudios. Los canales a través de los cuales los que toman las decisiones entran en contacto con estas nuevas nociones distan de ser sistemáticos. Por lo tanto, corren el riesgo de perder varios elementos vitales, ser excesivamente simplificados o incluso distorsionados antes de llegar a sus usuarios potenciales. Al mismo tiempo, es muy probable que los que usan la información de este modo ni siquiera sean conscientes del origen de las nociones y perspectivas que se derivaron de la misma ni del modo en que éstas afectan sus puntos de vista. Por último, puede que estas nuevas nociones tomen largo tiempo en incidir sobre la toma de decisiones, todo lo cual lleva a que este tipo de uso sea mucho más difícil de detectar.

Los impulsores del PBR apuntan primordialmente a inducir el uso instrumental de evaluaciones de desempeño. Esto se debe a que es el tipo de uso que asegura la conexión más directa y precisa entre los hallazgos de los estudios y las acciones de quienes usan la información. Sin embargo, la literatura sobre el uso de la evaluación sostiene que ésta es probablemente la forma menos común en que se produce el uso de la información. Más específicamente, una encuesta realizada por Caplan y otros (1975) y un gran número de estudios que le siguieron (Weiss 1991, 313) encontraron que los usos que reportan los funcionarios públicos consultados se acercan en general mucho más a las “generalizaciones laxas” características del tipo de uso conceptual que al modelo instrumental. En otras palabras, las formas en que los hallazgos de las evaluaciones y demás estudios empíricos impactan sobre los procesos de toma de decisiones son mucho más “difusas y sinuosas” que lo que el modelo instrumental sugiere (Weiss 1977, 16).

La literatura sobre el uso de la evaluación y la investigación identifica varias razones por las que el impacto de las consideraciones de base empírica es rara vez más directo. Por ejemplo, muchas decisiones están basadas en juicios de valor, y no pueden resolverse a través de métodos científicos (Jenkins-Smith 1990). Al mismo tiempo, incluso en el contexto de situaciones en las que las consideraciones de desempeño podrían jugar un rol potencialmente mayor, resulta común que las mismas terminen “pesando menos” que “otros

dos factores que son depositarios de una carga emocional mucho mayor – la ideología y los intereses particulares” (Weiss 1983, 220). Además de buscar resolver problemas valiéndose de información empírica sólida, los formadores de políticas aspiran a acortar diferencias y a promover compromisos que permitan preservar la estabilidad del sistema. En consecuencia, suelen estar dispuestos a sacrificar ‘la mejor solución’ identificada en base a la investigación empírica en pos de atender los reclamos de la ciudadanía y de generar consensos (Weiss y Bucuvalas 1980, 20-21).³ En otro nivel de análisis, Weiss (1990) señala que, dado que los estudios de evaluación sólo cubren una limitada gama de aspectos de las políticas y los programas en los que se centran, su perspectiva es necesariamente parcial. Por lo tanto, no se puede esperar que funcionen como único fundamento de las decisiones ni que reemplacen el conocimiento y la experiencia que los actores que están directamente inmersos en sus operaciones diarias han acumulado a lo largo de los años.

A pesar de estar menos directamente ligados a la acción y, en muchos casos, ser mucho más difusos, los otros dos tipos de uso de información también tienen el potencial de realizar aportes importantes, tanto al proceso de asignación presupuestaria como a la toma de decisiones en general. Por ejemplo, los usos persuasivos de la información sobre desempeño pueden mejorar los resultados de las decisiones ayudando a las partes involucradas a obtener una visión más completa de las implicancias de las distintas alternativas consideradas (Weiss 1993). Además, cabe esperar que, en la medida en que por lo menos parte de la discusión gire en torno a la eficiencia y a la eficacia de las opciones de asignación consideradas, aumente la transparencia de las decisiones tomadas, y se facilite su escrutinio.

Del mismo modo, a pesar de sus diversas limitaciones y los riesgos implícitos en el modelo conceptual de uso de la información, la generación y difusión de evaluaciones del desempeño de los programas públicos puede tener un impacto importante sobre la toma de decisiones. En efecto, a lo largo del tiempo, el conocimiento que surge de esas evaluaciones “puede alterar la forma en que la gente conceptualiza los temas y concibe los problemas” a los que se propone

³ Algunas de estas nociones también están presentes en la literatura sobre reforma presupuestaria. Véase, por ejemplo, Wildavsky (1984).

dar respuesta y, de esta forma, “ayudar a transformar el modo en que las cuestiones de política pública son abordadas y los tipos de solución considerados, discutidos, y adoptados” (Weiss 1991, 312).

Esta discusión pone de relieve la importancia de la incapacidad que la literatura sobre PBR ha mostrado hasta ahora para definir sus criterios de evaluación con claridad. En efecto, el grueso de la investigación sobre estos temas se ha concentrado en la búsqueda de efectos directos solamente –como lo han hecho los estudios de correlación estadística (por ejemplo, Connelly y Tompkins 1989; GAO 2004; Gilmour y Lewis 2006a; Gilmour y Lewis 2006b)– o se ha basado en encuestas que no distinguen entre distintos tipos de uso ni definen lo que sus autores y encuestados entienden por “uso” (por ejemplo, Lauth 1985; Joyce y Sieg 2000).

Aunque no se rigen por las tipologías desarrolladas por la literatura sobre uso de la evaluación ni abarcan necesariamente todas las formas de uso, varios estudios presentan evaluaciones un tanto más matizadas del rol de la información sobre desempeño. Tomando como base estudios de casos individuales, algunos reflejan varias de las formas en que la información se usa en situaciones específicas. Por ejemplo, en sus estudios de caso de los sistemas de “gestión por resultados” de Alabama, Virginia, y Vermont, Moynihan (2002) encontró que, aunque la información sobre desempeño no se usa del modo en que lo prescribe el abordaje racional típico de la asignación de recursos, sí es empleada por algunos organismos “como recurso para abogar por determinadas políticas, y defender y expandir su presupuesto” (página 128). De modo similar, en su estudio del sistema de PBR de Georgia, Yu (1996) encontró que la mayoría de los pocos funcionarios presupuestarios que dijeron usar evaluaciones para decidir sobre el presupuesto de los programas evaluados se referían en realidad a su empleo para justificar decisiones que se habían tomado en base a otras consideraciones. Y otros estudios de caso encontraron que la información sobre desempeño también estaba siendo usada para justificar decisiones ya tomadas en el estado de Iowa (Epstein y Campbell 2002a), en el condado de Dekalb (Georgia) (Tucker y Willoughby 2002), y en la ciudad de Tucson (Arizona) (Bernstein 2002). Por último, en sus estudios de caso de los sistemas de PBR de Colorado, Iowa, Minnesota, Carolina del Norte, y Texas, OPPAGA (1997) encontró que la disponibilidad y circulación de la información sobre desempeño trajeron aparejado un nuevo énfasis en los resultados de la gestión y un

mayor grado de compenetración con la misión organizacional dentro de algunas agencias.

En forma similar, un pequeño número de estudios de sistemas de PBR a nivel agregado procura distinguir entre distintos tipos de efectos de estas iniciativas sobre la asignación presupuestaria. Probablemente estos estudios hayan dejado de lado al menos parte de lo que la literatura sobre uso de la evaluación categorizaría como "usos". Pero lograron captar algunas de las formas menos directas de utilización y sus efectos. En este sentido, vale la pena destacar que estos estudios coinciden con la investigación sobre el uso de la evaluación al mostrar que, cuando se indaga con preguntas lo suficientemente específicas, las formas de utilización que los encuestados citan más a menudo parecerían encuadrarse mejor dentro de los tipos persuasivo y conceptual de uso, que del instrumental. Por ejemplo, según una encuesta realizada en 1997, alrededor del 80% de las oficinas estatales de presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados Unidos manifestó estar de acuerdo con la afirmación de que, gracias al PBR, habían mejorado su comprensión de las operaciones del gobierno, y más de la mitad coincidió en que la disponibilidad de información sobre desempeño había ayudado a mejorar la comunicación entre los legisladores y los organismos (Melkers y Willoughby 2001). De modo similar, una encuesta que se llevó a cabo en el año 2000 encontró que el 40% de los funcionarios de las oficinas estatales de presupuesto y casi el 60% de los funcionarios de los otros organismos consultados consideraron que las mediciones del desempeño son un instrumento efectivo (o "muy efectivo") para generar conciencia y atraer atención sobre los resultados de la gestión; y el 25% de los funcionarios de presupuesto y el 34% de los funcionarios de las agencias sostuvo que la disponibilidad y circulación de esta información estaba contribuyendo a cambiar el contenido de las discusiones legislativas sobre los presupuestos de los organismos (Willoughby 2004). Interesa hacer notar que, en todos los casos, estos porcentajes son significativamente más altos que los registrados con respecto a los efectos directos del PBR sobre las asignaciones de presupuesto.

En resumen, en la medida en que existen diferentes formas de uso de la información y que los estudios rara vez especifican a qué se refieren al aludir al mismo, resulta probablemente arriesgado tomar sus evaluaciones acerca del grado de uso de la información sobre desempeño al pie de la letra. Dado que ciertos tipos de utili-

zación son menos directos y obvios que los más prototípicos (pero, al parecer, también menos frecuentes) usos instrumentales, cabe esperar que al menos algunas de esas evaluaciones pasen por alto varias manifestaciones del uso de la información. Esto implica que podrían estar subestimando la contribución real que las iniciativas de PBR están haciendo a la toma de decisiones presupuestarias. Asimismo, como al responder sobre sus hábitos de uso de la información, los encuestados pueden haber tenido en mente nociones muy distintas del fenómeno sobre el que se los estaba indagando, la subestimación recién mencionada puede haber estado más presente en algunos de ellos que en otros. En consecuencia, las evaluaciones globales que estos estudios realizan en base a esas encuestas y sus comparaciones entre sistemas son difíciles de interpretar.

Ambigüedades asociadas con diferencias en la “intensidad” de uso de la información

Existe una segunda fuente de ambigüedad en el concepto de uso de la información, capaz de socavar la validez de las evaluaciones de los logros de las iniciativas de PBR. Se trata de la falta de un parámetro universalmente válido para definir a partir de qué punto corresponde afirmar que la información sobre desempeño está siendo “usada”. Más específicamente, y citando a Weiss y Bucuvalas (1977, 213):

¿A qué nos referimos al hablar de ‘uso’? ¿A la aplicación literal de las recomendaciones emanadas de la investigación empírica, a darle mayor crédito a la alternativa de decisión que más se aproxima a lo que sugiere la investigación, a la mera consideración de los hallazgos de la investigación (aunque los mismos terminen teniendo muy poco peso frente a otras consideraciones), a la reconsideración de una cuestión de política pública en base a lo que muestra la investigación, a redefinir las necesidades de información a futuro? ¿Qué clase de uso es ‘realmente’ uso? ¿Y cuál es el mínimo necesario para poder considerarlo presente?

Se podría argumentar que la información sobre desempeño tiene algo importante que aportar en cada uno de esos escenarios. Sin embargo, este punto de vista no puede darse por sentado. Por lo tanto, cuando en el marco de una encuesta se indaga sobre el grado

de uso de un tipo de información específica, es muy probable que los entrevistados respondan tomando como referencia parámetros bastante distintos. En consecuencia, la interpretación de las evaluaciones del grado de uso de la información que los estudios sobre las reformas de PBR hacen en base a encuestas de este tipo puede ser muy discutible.

Este problema puede ser especialmente agudo cuando las evaluaciones se basan en encuestas o entrevistas que no les piden a los encuestados que distingan entre diferentes grados de utilización (por ejemplo, Jordan y Hackbart 1999). Pero el problema puede estar incluso presente en los estudios que prestan mayor atención a estos matices. Por ejemplo, varias encuestas les pidieron a los entrevistados que distinguieran entre distintos niveles de uso de la información (por ejemplo, Lauth 1985; Lee 1997a; Lee 1997b; Joyce y Sieg 2000) o de efectividad de las reformas (por ejemplo, Melkers y Willoughby 2001; Willoughby 2004). De este modo, los encuestados pudieron expresar sus percepciones subjetivas del “grado” o “intensidad” de uso de la información y sus efectos sobre las decisiones presupuestarias. Sin embargo, esto no resuelve el problema de fondo, consistente en que lo que para algunos es un uso o una eficacia sustancial en la obtención de ciertos resultados, puede ser evaluado por otros como una efectividad o un uso mucho más limitados. También en este caso, la causa reside en la falta de un parámetro universalmente común para medir el grado o la intensidad del uso de la información.

Este hecho tiene grandes implicancias a la hora de evaluar los logros de las reformas de PBR. Muchos estudios basan sus apreciaciones en el porcentaje de personas o sistemas de PBR que reportan un nivel de utilización o efectividad u otro. Y, dependiendo del nivel que se tome como umbral de referencia, las conclusiones que se extraen sobre los logros de las reformas son drásticamente diferentes. Los hallazgos de una encuesta que se realizó en 2000 ilustran esto con bastante claridad. En efecto, los datos muestran que, si bien sólo el 6% de las oficinas estatales de presupuesto del Poder Ejecutivo consultadas caracterizaron al PBR como “muy efectivo” o “efectivo” para cambiar los niveles de asignación, cuando se incluye también a los que lo describieron como “algo efectivo”, el porcentaje asciende al 53%. Algo muy similar ocurre con el porcentaje de encuestados que opinaron que el PBR estaba siendo efectivo para reducir o eliminar servicios o programas ineficientes (donde el incre-

mento va del 9% al 65%), para disminuir costos (del 8% al 67%), y para reducir la duplicación de servicios (del 18% al 64%) (Willoughby 2004). Esta fuente de ambigüedad podría ayudar a explicar, al menos en parte, las notables discrepancias entre las estimaciones que varios estudios hacen del grado de uso de información sobre desempeño en distintos sistemas de PBR de los Estados Unidos.

Algunos estudios evitaron este problema estimando el grado de influencia de las consideraciones relacionadas con el desempeño sobre las asignaciones presupuestarias en base a análisis estadísticos de datos secundarios (por ejemplo, Connelly y Tompkins 1989; GAO 2004; Gilmour y Lewis 2006a; Gilmour y Lewis 2006b). Sin embargo, esto no los libera necesariamente del riesgo de obtener evaluaciones sesgadas. La principal razón de esto radica en el supuesto implícito de que, para que el sistema funcione de manera efectiva, sus evaluaciones de desempeño deben tener un impacto identificable en el presupuesto. Por otra parte, como sostuvo Zaltsman (2008), estos estudios no toman suficientemente en cuenta la naturaleza indeterminada de la relación entre el desempeño de los programas y las decisiones sobre sus asignaciones de recursos (por ejemplo, en ciertas situaciones, el mal desempeño puede reflejar una mala administración y, por lo tanto, ser tomado como un motivo para recortar fondos, mientras que en otros casos, el mismo nivel de desempeño puede ser interpretado como indicio de que el programa no cuenta con el volumen de recursos necesario para desempeñarse de un modo aceptable). Por lo tanto, su capacidad para producir evaluaciones confiables sobre la intensidad y el significado de esa relación es bastante cuestionable. En definitiva, incluso si la investigación prestara mayor atención a la relación entre los potenciales factores de éxito y los resultados de estas iniciativas, las evaluaciones disponibles no proporcionarían una base lo suficientemente sólida para desentrañar la relación entre ambos.

Propuestas para futuras investigaciones

Estas brechas en la literatura parecerían estar originadas en que las investigaciones sobre las reformas de PBR no parten de una "teoría de cambio" clara. Es decir, "una teoría acerca de cómo y por qué [se espera que la] iniciativa funcione" (Weiss 1995, 66). Formular una teoría de cambio requeriría "explicitar tanto los resultados esperados

de las iniciativas (en el corto, medio y largo plazo) y las estrategias de acción que se espera conduzcan a la obtención de tales resultados” (Connell y Klemm 2000, 94). Como sostiene Weiss, una vez que dicha teoría esté claramente definida, el siguiente paso consistiría en “examinar en qué medida se ve corroborada en la práctica”, y cuáles de los diversos supuestos implícitos en la lógica de la iniciativa pueden ser validados empíricamente (página 67).

La literatura sobre el uso de la evaluación y la investigación empírica proporciona un marco de análisis articulado que podría ayudar a especificar mejor los resultados esperados de la reforma, distinguiendo entre diferentes tipos (por ejemplo, instrumental, persuasivo, conceptual) y grados de uso de la información. Al mismo tiempo, si bien la mayoría de los estudios sobre PBR están basados en nociones más bien vagas de la forma que habrían de tomar esos resultados en la práctica, algunos han comenzado a tomar en alguna medida en cuenta la complejidad de estos conceptos. Asimismo, varios de estos estudios han identificado una serie de factores relacionados con el diseño, la implementación y el contexto de los sistemas de PBR que podrían estar afectando los resultados de estas iniciativas. En ciertos casos, han llegado a documentar empíricamente lo mucho que difieren los sistemas de PBR en términos de esas dimensiones, y/o han comenzado a examinar el grado de asociación entre algunos de esos factores y los aparentes logros de los sistemas. Estos estudios podrían servir de base para comenzar a construir una teoría de cambio sólida. El siguiente paso consistiría en ampliar la lista de factores a considerar en las evaluaciones empíricas, y articularlos junto con los muchos aspectos del diseño, la implementación y el contexto de los sistemas en una teoría coherente.

Una vez que la teoría de cambio esté claramente delineada, el siguiente paso sería realizar una segunda tanda de investigaciones empíricas que permitan validar y refinar los supuestos de la teoría. Dada la previsible complejidad de los resultados de estas iniciativas y los muchos factores en juego, los abordajes cualitativos en profundidad parecerían ser los más apropiados para este fin. Los estudios de caso en profundidad ofrecen la posibilidad de examinar el objeto de estudio de un modo holístico, lo que resulta fundamental para entender los procesos analizados de manera acabada y precisa. Las encuestas de sistemas de PBR a nivel agregado –como algunas de las que se discutieron más arriba– pueden ayudar a establecer qué tan extendidos se encuentran los patrones de con-

ducta que identifican los estudios de caso (Yin 1991). Pero, en la medida en que generalmente se basan en métodos de recolección de datos mucho más estructurados, parece recomendable reservar su uso hasta que los estudios cualitativos en profundidad ayuden a identificar las dimensiones y las alternativas de respuesta que las encuestas deberían tomar en cuenta.

Para robustecer la validez y la confiabilidad de los hallazgos de estos futuros estudios, las experiencias de PBR seleccionadas deberían cubrir una amplia gama en términos de dimensiones teóricamente relevantes (Miles y Huberman 1994) y de grados de éxito en los intentos de reforma (Ragin 2004). Como se ha visto, si bien buena parte de la investigación sobre las reformas de PBR se basa en estudios de caso, a la hora de seleccionar las iniciativas a analizar, la mayoría de ellos ha tendido a concentrarse solamente en sistemas supuestamente exitosos, dejando de lado otros criterios de interés teórico. Por otro lado, la mayor parte de los estudios sobre iniciativas de PBR se ha centrado en experiencias de los Estados Unidos. En este sentido, aunque los estados, ciudades y condados estadounidenses presenten un alto grado de diversidad, los mismos no son necesariamente representativos de la multiplicidad de condiciones bajo las que los sistemas de PBR se han desarrollado y operan en muchas otras partes del mundo. De allí la necesidad de dedicarle mayor atención al estudio de experiencias de PBR que estén teniendo lugar fuera de los Estados Unidos.

Por último, la discusión de la complejidad del concepto de uso de la información ilustra los riesgos de usar los puntos de vista de las personas encuestadas como única fuente de datos. Una forma de contrarrestar este potencial problema consiste en “triangular” (Webb y otros 1965; Jick 1979) los datos extraídos de las entrevistas y encuestas con información de otras fuentes, tales como documentos y análisis cuantitativos de datos secundarios.

Conclusiones

Los esfuerzos por instalar sistemas de PBR han sido objeto de muchos estudios empíricos. Por el momento, la evidencia acumulada sugiere que, en la mayoría de los sistemas, la información sobre desempeño sigue jugando un papel relativamente menor en el proceso de asignación presupuestaria. Sin embargo, todos los estudios

de sistemas de PBR a nivel agregado coinciden en que, al menos en un pequeño número de sistemas, la información sobre desempeño parece estar recibiendo bastante atención e incluso influyendo en las decisiones sobre asignación de recursos.

Este artículo sostiene que, a pesar del importante cúmulo de investigación empírica sobre el tema, la literatura no ha generado los elementos necesarios para establecer bajo qué condiciones se obtienen los distintos resultados de reforma observados. Una razón de esto es que la mayoría de los estudios empíricos ha dedicado muy poca atención a identificar la forma en que distintos aspectos del diseño, las estrategias de implementación y el contexto de los sistemas de PBR afectan sus resultados. La segunda razón es que la mayor parte de los estudios no toma suficientemente en cuenta la complejidad del fenómeno del uso de la información, que es el que toman como parámetro para evaluar los logros de las reformas. Esto restringe la validez y la confiabilidad de dichas evaluaciones, y su capacidad de ofrecer una base sólida para investigar la relación entre las estrategias de reforma y sus resultados.

Una manera de superar estas brechas sería asegurando que futuros estudios examinen la relación entre los logros de los sistemas y su diseño, implementación y contexto empíricamente, y organizando tales esfuerzos de investigación en torno a una teoría de cambio claramente definida. Para comenzar a desarrollar una teoría de cambio con esas características, los estudios podrían basarse en los valiosos aportes de la literatura sobre uso de la evaluación, y en las hipótesis preliminares ya planteadas en la bibliografía sobre PBR. De ahí en más, los avances se producirían a través de la validación y el refinamiento progresivos de lo que sostiene la teoría.

Identificar las claves para el éxito de las reformas de PBR es fundamental, por motivos tanto académicos como prácticos. Desde el punto de vista académico, podría dar lugar a importantes avances en el ya largo debate sobre la posibilidad de mejorar la calidad de las decisiones presupuestarias a través del análisis y la evaluación de políticas. Lo haría proporcionando los elementos necesarios para determinar si, y bajo qué condiciones, esas mejoras pueden llegar a realizarse. Desde un punto de vista práctico, una mejor comprensión de estos temas constituye una condición necesaria para posibilitar una evaluación realista de los beneficios que cabe esperar de estas reformas, así como para encontrar la forma de que su adopción conduzca a los mejores resultados posibles.

Referencias

Armijo, M. 2003. La Evaluación de la Gestión Pública en Chile. En *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, editado por N. Cunill Grau y S. Ospina Bozzi. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Banco Mundial. 2005. *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial.

Bernstein, D.J. 2002. *Case Study: City of Tucson, Arizona. An Evolving Performance Measurement Culture*. http://www.seagov.org/sea_gasb_project/local_studies.shtml.

Caplan, N., A. Morrison y R. Stambaugh. 1975. *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*. Ann Arbor, Michigan: Institute for Social Research.

Commonwealth Department of Finance. 1994. *The Use of Evaluation in the 1994-1995 Budget*. Discussion Paper. Canberra, Australia.

Connell, J.P. y A.M. Klemm. 2000. You Can Get There from Here: Using a Theory of Change Approach to Plan Urban Education Reform. *Journal of Educational and Psychological Consultation* 11 (1): 93-120.

Connelly, M. y G.L. Tompkins. 1989. Does Performance Matter? A Study of State Budgeting. *Policy Studies Review* 8(2): 288-299.

Epstein, P.D. y W. Campbell. 2002a. *Case Study: State of Iowa. Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting* http://www.seagov.org/sea_gasb_project/state_studies.shtml.

_____. 2002b. *Case Study: State of Louisiana. Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting* http://www.seagov.org/sea_gasb_project/state_studies.shtml.

Forrester, J.F. y G.B. Adams. 1997. Budgetary Reform through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting. *Administration and Society* 28(4): 466-488.

Freijido, E. 2003. El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay. En *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, editado por N. Cunill Grau y S. Ospina Bozzi. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

GAO [General Accounting Office]. 1997. *Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. GAO/AIMD-97-46. Washington, DC: U.S. General Accounting Office.

_____. 2003. *Performance Budgeting: Current Developments and Future Prospects*. GAO-03-595T. Washington, DC: U.S. General Accounting Office.

_____. 2004. *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*. GAO-04-174. Washington, DC: U.S. General Accounting Office.

Gilmour, J.B. y D.E. Lewis. 2006a. Assessing Performance Assessment for Budgeting: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Administration Theory and Research* 16: 169-186.

_____. 2006b. Does Performance Budgeting Work? An Examination of OMB's PART Scores. *Public Administration Review* 66(5): 742-752.

Griefel, S.S. 1993. Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity and Management Review* XVI(4): 403-407.

Havens, H.S. 1983. Integrating Evaluation and Budgeting. *Public Budgeting and Finance*, Summer: 102-113.

Jenkins-Smith, H.C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.

Jick, T.D. 1979. Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action. *Administrative Science Quarterly* 24(4): 602-611.

Jones, D.S. 2001. Performance Measurement and Budgetary Reform in the Singapore Civil Service. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 13(4): 485-511.

Jordan, M.M. y M.M. Hackbart. 1999. Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment. *Public Budgeting and Finance*, Spring: 68-88.

Joyce, P.G. 1999. Performance-Based Budgeting. En *Handbook of Government Budgeting*, editado por R. Meyers, 597-619. San Francisco: Jossey-Bass.

Joyce, P.G. 2003. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. Arlington, Virginia: IBM Endowment for the Business of Government – National Academy of Public Administration.

Joyce, P.G. y S. Sieg. 2000. Using Performance Information for Budgeting: Clarifying the Framework and Investigating Recent State Experience. Prepared for the 2000 Symposium of Center for Accountability and Performance of the American Society for Public Administration, held at the George Washington University, Washington, DC.

Lauth, T.P. 1985. Performance Evaluation in the Georgia Budgetary Process. *Public Budgeting and Finance*, Spring: 67-82.

Lee, R.D. 1997a. A Quarter Century of State Budgeting Practices. *Public Administration Review* 57(2): 133-140.

_____. 1997b. The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995. *Public Budgeting and Finance*, Summer: 18-36.

Leviton, L.C. y E.F.X. Hughes. 1981. Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis. *Evaluation Review* 5(4): 525-548.

Lu, H. 1998. Public Budgeting Resuscitated: Why Is It Still Inviably? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 10(2): 151-172.

Melkers, J. y K. Willoughby. 2001. Budgeters' Views of State Performance Budgeting Systems: Distinctions Across Branches. *Public Administration Review* 61(1): 54-64.

Miles, M.B. y M. Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Second edition. Thousand Oaks: Sage Publications.

Mora Quirós, M. 2003. El Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica. En *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, editado por N. Cunill Grau y S. Ospina Bozzi. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Mosher, F.C. 1969. Limitations and Problems of PPBS in the States. *Public Administration Review* 29(2): 160-167.

Moynihán, D.P. 2002. *Pursuing Rationality in Public Management: Managing for Results in U.S. State Governments*. Un-published Ph.D dissertation. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.

OPPAGA [Office of Program Policy Analysis and Government Accountability]. 1997. *Performance-Based Program Budgeting in Context: History and Comparison*. Report 96-77A. Tallahassee, Florida: The Florida Legislature.

Ospina Bozzi, S. y D. Ochoa. 2003. El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia. En *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, editado por N. Cunill Grau y S. Ospina Bozzi. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Perrin, B. 1998. Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evaluation* 19(3): 367-379.

Radin, B.A. 2000. The Government Performance and Results Act (GPRA) and the Tradition of Federal Management Reform: Square Peg in Round Holes? *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1): 111-135.

Ragin, C. 2004. Combining Qualitative and Quantitative Research. In *Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research*, editado por C. Ragin; J. Nagel y P. White. Arlington, Virginia: National Science Foundation.

Schick, A. 1971. *Budget Innovation in the States*. Washington, DC: The Brookings Institution.

_____. 1973. A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. *Public Administration Review* 33(2): 146-156.

_____. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Report prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand.

_____. 2001. Getting Performance Measures to Measure Up. En *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, editado por D. Forsythe. Capítulo 3. New York: The Rockefeller Institute Press.

Tucker, L. 2002. *Case Study: State of Texas. Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting*. http://www.seagov.org/sea_gasb_project/state_studies.shtml.

Tucker, L. y K. Willoughby. 2002. *Case Study: Dekalb County, Georgia. Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting*. http://www.seagov.org/sea_gasb_project/local_studies.shtml.

Webb, E.J., D.T. Campbell, R.D. Schwartz y L. Sechrest. 1965. *Unobtrusive Measures*. Chicago: Rand McNally.

Weiss, C.H. 1977. Introduction. En *Using Social Research in Public Policy Making*, editado por C.H. Weiss. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

_____. 1983. Ideology, Interests, and Information: The Basis of Policy Positions. En *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, editado por D. Callahan y B. Jennings. New York: Plenum Press.

_____. 1985. The Many Meanings of Research Utilization. En *Program Evaluation: Patterns and Directions*, editado por E. Chelimsky. Washington, DC: The American Society for Public Administration.

_____. 1990. If Program Decisions Hinged Only on Information. En *Debates on Evaluation*, editado por M.C. Alkin. Newbury Park, California: SAGE Publications.

_____. 1991. Policy Research: Data, Ideas, or Arguments? En *Social Sciences and Modern States*, editado por P. Wagner, C.H. Weiss, B. Wittrock, y H. Wollman. New York: Cambridge University Press.

_____. 1993. Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice* 14(1): 93-106.

_____. 1995. Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. En *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, editado por J.P. Connell, A.C. Kubisch, L.B. Schorr, y C.H. Weiss. Washington, DC: The Aspen Institute.

Weiss, C.H. y M.J. Bucuvalas. 1977. The Challenge of Social Research to Decision Making. En *Using Social Research in Public Policy Making*, editado por C.H. Weiss. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

_____. 1980: *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.

White, J. 1994. (Almost) Nothing New Under the Sun: Why the Work of Budgeting Remains Incremental. *Public Budgeting and Finance*, Spring: 113-134.

Wildavsky, A. 1984. *The Politics of the Budgetary Process*. Fourth edition. Boston: Little Brown and Company.

Willoughby, K.G. 2004. Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective. *Public Budgeting and Finance*, Summer: 21-39.

Willoughby, K.G. y J.E. Melkers. 2000. Implementing PBB: Conflicting Views of Success. *Public Budgeting and Finance*, Spring: 105–120.

_____. 2001. 'Performance Budgeting in the States'. En *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, editado por D. Forsythe. Capítulo 13. New York: The Rockefeller Institute Press.

Yin, R.K. 1991. *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. Revised edition. Newbury Park, California: Sage Publications.

Yu, C. 1996. *The Use of Program Evaluation in Public Budgeting: Evidence from the 1993 Georgia Budget Reform*. Dissertation submitted to the Graduate Faculty of the University of Georgia in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Public Administration. Athens, Georgia.

Zaltsman, A. 2008. *The Role of Monitoring and Evaluation in the Budgetary Process: Insights from a Study of Chile's Performance-Based Budgeting System*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, New York University, New York.

Incidencia territorial del gasto público en Argentina: Una cuestión metodológica*

Mariana Barrera y Gabriel Vilches**

1. Introducción

Son muchas las formas de estudiar la incidencia del gasto público. Las más frecuentes analizan su impacto sobre la distribución del ingreso, el crecimiento y la moderación del ciclo económico. Diferenciándose de estas aproximaciones, el presente trabajo se ocupará de examinar la incidencia territorial o regional que provoca el gasto público del Gobierno Nacional. Este interés responde a que su vinculación con la distribución de fondos federales, el esquema de coparticipación federal de impuestos y la estimación de balanzas fiscales territoriales aún no ha sido tratada en nuestro país en la medida de sus verdaderos alcances y con un grado de profundidad acorde a su relevancia.

Se denomina balanza fiscal al saldo existente entre lo recaudado por el Gobierno Nacional en una provincia o Ciudad de Buenos Aires¹, y lo que ésta recibe en concepto de coparticipación federal de impuestos, otras transferencias presupuestarias y el gasto público nacional ejecutado en cada una de ellas.

* El presente artículo fue originalmente publicado por el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE) y se incluye en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la expresa autorización de los autores.

** Mariana Barrera es Licenciada en Economía. Gabriel Vilches es Director General de Relaciones Fiscales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¹ De aquí en más las denominaremos "Jurisdicción subnacional", excluyendo las de menor nivel como municipios o comunas.

Actualmente, en Argentina, el concepto de balanza fiscal no se halla difundido y no se considera la relevancia que en él tiene el gasto público nacional ejecutado en las jurisdicciones subnacionales. Las preocupaciones relacionadas con este tema se plantean solamente en vinculación con los dos primeros términos de la balanza: la recaudación y su distribución. Las preguntas que se formulan son: ¿cuánto aportan los ciudadanos de una jurisdicción subnacional, cuánto recauda en ella de impuestos el Gobierno Nacional?, ¿qué parte de aquéllos reciben con la coparticipación federal?, y ¿a cuánto ascienden las transferencias no automáticas que el Gobierno Nacional les remite?

La primera pregunta se refiere a la incidencia espacial de la recaudación de impuestos efectuada por el Gobierno Nacional. La segunda y la tercera, al monto que retorna a las jurisdicciones subnacionales mediante la coparticipación (régimen general y regímenes especiales) y transferencias presupuestarias condicionadas o de libre disponibilidad. Se omite el hecho de que el Gobierno Nacional, tanto con los recursos coparticipables que le corresponden como con los no coparticipables a los cuales accede directamente, ejecuta operaciones de gasto que se hacen efectivas en un ámbito espacial. El Gobierno Nacional no gasta “en abstracto”, gasta en un lugar determinado.

La incidencia territorial de la recaudación ofrece menos dudas y discrepancias que la del gasto. Es criterio aceptado que no importa sobre quién recae el peso legal de los tributos sino sobre quién recae efectivamente su carga. Los agentes económicos gravados legalmente intentan trasladar el tributo total o parcialmente. En un análisis de situación, una vez definidas las hipótesis de traslación pertinentes para cada impuesto, se distribuye espacialmente en función de indicadores que representan aquellas hipótesis. Si bien en Argentina no se han realizado muchos ejercicios de estimación de incidencia regional de la recaudación, existen al menos tres: los presentados para los años 1996 y 1997 por Zapata (1997) y para el año 2000 por Sanguinetti y Tommasi (2001). La importancia de los mismos no radica tanto en la similitud de sus resultados como en la aceptación generalizada de las metodologías de estimación.

Los recursos que retornan a las jurisdicciones subnacionales a través de la coparticipación y de las transferencias no automáticas son imputados directamente a la jurisdicción receptora. Se asume el

criterio de que el gasto financiado con esos fondos redunde en beneficios solamente para los habitantes de la misma².

Como se observa, hasta aquí no está presente la localización geográfica del gasto público nacional, el que la administración central realiza en las distintas jurisdicciones subnacionales. Últimamente, para salvar esta deficiencia e incluir en la ecuación de las balanzas fiscales la incidencia regional del gasto público nacional, ha ido germinando en diferentes ámbitos la idea de considerar como criterio de asignación territorial al Gasto Público Nacional clasificado por Ubicación Geográfica estimado en el Presupuesto Nacional (coloquialmente denominado "Gasto Geográfico").

El objetivo del presente trabajo es plantear una discusión metodológica que discuta la validez de la inclusión del Gasto Geográfico en las balanzas fiscales e introducir otros criterios de imputación territorial que resulta necesario inspeccionar. Para ello, la presentación se organiza de la siguiente manera:

En el apartado segundo se introducen y comparan las principales metodologías que son utilizadas actualmente para asignar territorialmente el gasto público. Se trata de los criterios del colectivo de beneficiarios y del flujo monetario, éste último en su forma pura y en dos variantes simplificadoras.

En el apartado tercero se reseña la metodología de estimación del Gasto Geográfico en la Argentina y la misma es analizada desde la perspectiva del apartado anterior, verificándose que la misma es asimilable a una de las derivaciones simplificadoras del flujo monetario.

El apartado cuarto presenta algunos datos numéricos que, sin la pretensión de análisis empírico, ilustran los conceptos discutidos.

Finalmente, algunas conclusiones primarias se desarrollan en el apartado quinto, sugiriendo la utilización del criterio del colectivo de beneficiarios para la estimación de las balanzas fiscales.

² Aunque en una problemática distinta, también se supone que la recaudación local y el gasto público jurisdiccional financiado por esa recaudación solamente inciden en los habitantes de la jurisdicción. Si bien esta presunción no es necesariamente correcta, no se discutirá en las presentes notas.

2. Definiciones y metodologías

Al analizar el gasto público resulta inevitable reparar en lo que se ha denominado su doble carácter: el materializarse en pagos destinados a adquirir bienes y servicios, remunerar factores o realizar transferencias, y la capacidad de ofrecer servicios a los ciudadanos sin que éstos deban, necesariamente, realizar desembolsos como contrapartida³.

Debido a su doble carácter, a partir del gasto público se identifican dos tipos de colectivos, cuya coincidencia es sólo parcial: quienes reciben los pagos y quienes utilizan los bienes públicos. Así han quedado configurados dos criterios para el estudio de la incidencia territorial del gasto: el del flujo monetario y el del colectivo de beneficiarios. La implementación de uno u otro enfoque depende de qué se quiera analizar: la localización de los receptores de los pagos del gasto o la localización de quienes perciben beneficios por usufructuarlo.

Los criterios del flujo monetario y del colectivo de beneficiarios se diferencian por el hecho de que uno se focaliza en el destino geográfico de los pagos realizados por el sector público para la producción de bienes y servicios y, el otro, en la ubicación territorial de quienes reciben los beneficios derivados de su uso o consumo.

El enfoque del flujo monetario, también denominado *incidencia impacto*, busca "...identificar quiénes son y dónde se localizan los receptores de los pagos realizados por la Administración Pública..."⁴ Se centra únicamente en la zona donde se materializa el gasto, es decir, donde tienen lugar los pagos públicos, sin tomar en consideración la ubicación de los beneficiarios finales de los actos producidos con tales fondos.

La relevancia del flujo monetario radica en su intención de registrar las consecuencias que genera el gasto público "...sobre el nivel de empleo de zonas deprimidas y sus efectos multiplicadores de la demanda y sobre la relación de intercambio de una región con aquellas otras con las que se relaciona, siendo un elemento determinante de primer orden en el desarrollo espacial"⁵. En otras palabras,

³ No es el caso de los bienes y servicios tasados pero, en general, existe un desfase entre quienes pagan impuestos y quienes utilizan los bienes públicos producto del carácter redistributivo de la acción del Estado.

⁴ Barberán (2001).

⁵ Miguel Roig Alonso (1990).

este enfoque pretende detectar no sólo los efectos macroeconómicos que genera directamente el gasto público, sino también aquellos indirectos que provoca en el sector privado. Y, dado que busca medir el "...impacto económico generado por la actividad del sector público en un territorio..."⁶, se manifiesta como un criterio idóneo para analizar el modo en que se ve afectado el crecimiento económico de una región por la acción pública.

Idealmente, el criterio de incidencia impacto persigue identificar el flujo de pagos hasta su último receptor, conociendo toda la cadena de pagos y receptores. Las dificultades prácticas para su implementación han fomentado el surgimiento de las dos simplificaciones metodológicas presentadas a continuación:

- a) El pago es imputado a la región de residencia del primer receptor de los desembolsos, haciendo abstracción de los pagos sucesivos. Esta aproximación coincide con el lugar donde se ha adquirido el bien de producción que se utiliza para elaborar el bien público.
- b) El pago es imputado al lugar donde se utiliza el bien de producción adquirido. Se identifica la zona donde se materializa el gasto, es decir, donde se produce el bien público. Se analiza la ubicación territorial de la "...actividad pública de producción de bienes y servicios y de formación de capital, así como al destino territorial de los pagos de transferencias..."⁷

Como destacan Bosch, Espasa y Sorribas, distinguiendo entre (a) y (b), "...la práctica habitual en la territorialización de los gastos según el enfoque del flujo monetario consiste en atribuir el gasto público a la región en la que se materializa dicho gasto, es decir, donde se localiza el personal, el empleo de los bienes corrientes y servicios, la percepción de las transferencias y la realización de las inversiones. Éste ha sido el criterio que se ha adoptado, lo que supone que se le da al criterio del flujo monetario un sentido "real" frente a la alternativa de darle un sentido de 'flujo de caja' o 'flujo de tesorería', que llevaría a atribuir el gasto público a la región en que la

⁶ Grupo de trabajo para la actualización de la balanza fiscal de Catalunya (2005).

⁷ Barberán (2001).

Administración realiza el pago. En el caso de la remuneración del personal, las dos versiones del enfoque del flujo monetario son prácticamente coincidentes⁸. En cambio, los resultados pueden ser muy distintos en el resto de capítulos presupuestarios. En este sentido, las compras de bienes corrientes y servicios se imputan a la región donde se utilizan y no a la región donde se han adquirido; las inversiones a la región donde se materializan, y las transferencias, a la región donde residen los destinatarios últimos.”⁹

Es preciso señalar que el enfoque monetario no permite obtener un esquema de ganancias netas debido a que contempla los gastos del gobierno sin considerar la contraprestación que estos implican: cesión de recursos naturales, de trabajo y/o capital a favor de individuos situados en otras regiones.

Por su parte, el criterio del colectivo de beneficiarios es conocido como aquel focalizado en indagar a favor de quién se realiza el gasto. Su preocupación radica en identificar quiénes son y dónde habitan las personas que disfrutan del gasto público. En otras palabras, se ocupa de detectar el ámbito geográfico de las personas a quienes, intencionalmente o no, el sector público beneficia con sus gastos. Es independiente del lugar de residencia de los funcionarios públicos o de los empleados privados involucrados en aquellas actuaciones públicas que tienen efectos sobre la sociedad.

Siendo que los beneficiarios de los bienes públicos son sus consumidores, es posible pensar que el único caso donde el receptor de los pagos coincide exactamente con el beneficiario final, es en el de los destinatarios de transferencias directas.

Dado que el enfoque del colectivo de beneficiarios mide en términos de renta el modo en que las políticas públicas influyen en el bienestar de los individuos, resulta ser el método más adecuado para examinar sus efectos redistributivos y sobre la equidad.

Las características propias al criterio del colectivo de beneficiarios hacen que a la hora de ponerlo en práctica sea imprescindible “...establecer hipótesis sobre el ámbito de los beneficiarios y sobre

⁸ Debe señalarse la excepción para algunas zonas de frontera. Claramente es el caso de La Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Muchos residentes en la provincia trabajan en la Administración Nacional y perciben remuneraciones que serían imputadas en la Provincia de Buenos Aires, según el nivel de simplificación (a), o en la Ciudad de Buenos Aires, según el (b).

⁹ Bosch. Espasa y Sorribas (2001).

la cuantificación, en términos de renta, de los beneficios que los bienes y servicios proporcionan..."¹⁰. Ni en forma ordenada ni exhaustiva, se lista una serie de dificultades a remover:

- Determinar la valoración en términos monetarios del beneficio que ocasiona el consumo del bien provisto públicamente, atendiendo a que, generalmente, el precio de provisión es político y que los costos de producción solamente reflejan el valor del beneficio bajo condiciones de producción eficiente.
- Identificar a los beneficiarios de la provisión pública delimitando las zonas y personas que utilizan el bien.
- Establecer en qué medida los beneficiarios se apropian de los beneficios: en partes iguales, en relación directa o inversa a su renta, según la cantidad provista regionalmente y/o combinaciones de varios criterios.
- Tomar en cuenta la existencia de individuos que residen fuera de la región abarcada por los bienes o servicios y perciben sus externalidades positivas. Es decir, aquella situación donde se generen derrames de beneficio que excedan la localización de los bienes o servicios públicos.
- Clasificar los bienes y/o servicios públicos involucrados en el análisis, proporcionando especial atención a los niveles de consumo conjunto que presentan.

Como consecuencia de la vital importancia que posee el nivel de consumo conjunto de los bienes o servicios públicos, a continuación, se hará especial hincapié en este último punto. El nivel de consumo conjunto de los bienes se relaciona directamente con su alcance geográfico y este factor determina el grado de contraste o semejanza entre los resultados proporcionados por los criterios utilizados para medir la incidencia territorial del mismo.

Existen dos extremos: bienes públicos puros y bienes privados. Los bienes públicos puros son aquellos cuyo nivel de consumo no

¹⁰ Bosch, Epasa y Sorribas (2001).

se modifica frente a variaciones en el número de consumidores. Por su parte, los bienes privados se caracterizan por un consumo fuertemente perturbable ante aumentos marginales en el número de consumidores. Entre ambos extremos es posible señalar zonas grises de distinto matiz. Es así que, en función del tipo de bien del que se trate, varían los supuestos sobre la proyección territorial que alcanzan sus beneficios.

En el caso particular de los bienes públicos de envergadura nacional, tales como los gastos en defensa o asuntos exteriores, se asume que afectan a toda la población de la Nación en general.

Por su parte, aquellos bienes públicos de ámbito local (educación o asistencia sanitaria) se supone que benefician a quienes habitan en torno a su ubicación. Poseen, aunque con distinta intensidad, las condiciones de exclusión y rivalidad propias de los bienes privados. En consecuencia, las imputaciones del gasto de ámbito local, con ambos criterios analizados, resultan ser altamente coincidentes.

En el caso de los bienes mixtos, donde una parte de los beneficios es percibida por el consumidor individual y la otra por el conjunto de la sociedad, se debe recurrir, conjuntamente, a ambos criterios.

Frente a todo lo señalado es posible concluir que los enfoques del flujo monetario y del flujo del colectivo de beneficiarios poseen grandes divergencias en sus resultados, que no se originan únicamente en la metodología implementada, sino también en el carácter de los bienes analizados.

Las discrepancias en las derivaciones del análisis de incidencia territorial cuentan con diversos matices que dependen considerablemente del grado de consumo conjunto propio del bien analizado. Los gastos de alcance nacional marcan el mayor quiebre entre ambos criterios.

3. El gasto por ubicación geográfica en el Presupuesto Nacional

3.1. Definición y objeto

Según el '*Manual de Clasificaciones Presupuestarias*', el "clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas,

tomando como unidad básica de clasificación la división política del país". Tiene por objeto:

- Evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del Sector Público Nacional.
- Brindar información que permita lograr una coordinación efectiva entre los organismos que desarrollan acciones en cada uno de los ámbitos geográficos.
- Suministrar información que sirva de base para la formulación de planes de desarrollo regional y para la compatibilización de los esquemas presupuestarios consolidados.
- Posibilitar la conformación de estadísticas regionales.
- Ofrecer información que sirva de base para el establecimiento de relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las administraciones provinciales y municipales.

3.2. Criterios de clasificación

Los criterios con que se clasifica geográficamente el gasto en el Presupuesto Nacional distinguen entre las erogaciones divisibles, las indivisibles y las no clasificables.

Las erogaciones divisibles son aquellas en que los gastos son perfectamente imputables a una determinada jurisdicción política. Por su parte, las indivisibles se caracterizan por no poder imputárselas a una ubicación geográfica determinada. Finalmente, los gastos contemplados en las erogaciones no clasificables son aquellos que no pueden ser identificados con una localización geográfica dentro del país.

La imputación de las *erogaciones divisibles* difiere según el inciso de que se trate:

- El gasto en personal se imputa en la provincia donde presta los servicios el funcionario. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto se imputa discriminando aquel efectuado en la unidad central del efectuado en las delegaciones.

- El gasto de consumo, en materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales, es clasificado en función de la localización geográfica de dichos entes. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto se imputa discriminando el efectuado en la unidad central del que corresponde a las delegaciones.
- El gasto en servicios no personales para el funcionamiento de los entes estatales es clasificado en función de la localización geográfica de dichos entes. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto se imputa discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a las delegaciones. El gasto realizado en concepto de viáticos es imputado en la ubicación geográfica donde el funcionario transitoriamente presta servicios o se capacita.
- Los gastos en bienes de uso (los que se generan por la adquisición de bienes de capital que aumentan el activo del ente estatal) se imputan en función de la localización geográfica del ente. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto es imputado discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a las delegaciones.
- Las transferencias se clasifican según el lugar de residencia del beneficiario de las mismas.
- Los activos financieros, aportes de capital y los préstamos de corto y largo plazo, son clasificados según el lugar de residencia del destinatario del aporte o préstamo.
- Los servicios de la deuda y disminución de otros pasivos, intereses, comisiones y otros gastos que son abonados por el servicio de préstamos recibidos del sector privado y público, se imputan según el lugar de residencia de la persona o entidad prestamista.
- En todos los casos, gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso capitalizables asociados a un proyecto de inversión son clasificados en la provincia donde se ejecutan las obras. Lo mismo sucede con los gastos imputa-

bles a depreciación y amortización asociados a un proyecto de inversión y con los intereses, comisiones y otros gastos originados en el servicio de la deuda interna o en los préstamos recibidos del sector privado o público que sean capitalizables por estar asociados a un proyecto de inversión.

Las *erogaciones indivisibles* se clasifican en las siguientes categorías:

- Interprovincial: si el gasto está asociado a dos o más jurisdicciones pero no a todas.
- Nacional: si el gasto está asociado a todas las jurisdicciones (por ejemplo, el pago de intereses de la deuda interna representada por empréstitos, títulos, bonos, etc.).
- Binacional: si el gasto está asociado con la participación de otro país.

Finalmente, las *erogaciones no clasificables*, que no pueden ser identificadas con una localización geográfica dentro del ámbito territorial del país, incluyen:

- Las transferencias al sector externo.
- La amortización de deuda interna y la cancelación de préstamos del sector privado y público.
- Los servicios de la deuda externa instrumentada en concepto de intereses y amortizaciones.
- Los intereses y cancelación de préstamos del sector externo.
- Los gastos en personal del personal diplomático y agregados militares que se realicen en el exterior.
- Los viáticos abonados al personal cuando viaja al exterior.
- Los aportes de capital y préstamos a organizaciones del sector externo.

- Las aplicaciones financieras por incremento de disponibilidades, de cuentas y documentos a cobrar e incremento de activos diferidos y adelanto a proveedores y contratistas.
- Los gastos figurativos

3.3. El Gasto Geográfico y los criterios metodológicos

Se desprende de la descripción realizada que el gasto clasificado por Ubicación Geográfica, o Gasto Geográfico, muestra casi siempre las particularidades propias de la variante (b) del criterio del flujo monetario reseñada en el apartado anterior: se imputan los gastos en el lugar donde se produce el bien, las inversiones directas en el lugar donde se localiza el proyecto de inversión y las transferencias directas en el lugar de residencia del beneficiario.

El gasto en personal se encuentra disociado del lugar donde los funcionarios gastan sus rentas y de su domicilio. Tampoco tiene vinculación con el resultado o impacto territorial de su labor. Las remuneraciones se imputan en la zona en que los trabajadores públicos prestan servicios independientemente de que vivan en otra jurisdicción y/o trabajen en un programa que supere el ámbito local.

Las erogaciones por adquisición de materiales y suministros se imputan en función del lugar de compra, es decir, en función de la residencia del ente consumidor. No se tiene en cuenta el domicilio del proveedor, que puede habitar en una jurisdicción distinta a la del ente demandante. Asimismo, la imputación se realiza sin indagar el objeto de la utilización del recurso adquirido. El provecho de servicios no personales y bienes de uso no asociados a un proyecto de inversión determinado responde al mismo criterio que el anterior.

Las transferencias se clasifican de acuerdo al domicilio del beneficiario. Sin embargo, es necesario distinguir entre dos tipos de transferencias, las directas y las indirectas. Las primeras son aquellas en que el beneficiario final es quien recibe la transferencia del Gobierno Nacional. En las indirectas, el primer destinatario de las mismas es una institución cuyo ámbito de actuación puede ser nacional, regional o local. Solamente en este último caso, y si el ámbito de actuación coincide con el domicilio legal de la institución, la imputación regional de la transferencia se realizará en la jurisdicción de residencia del beneficiario final.

Los gastos asociados a un proyecto de inversión se imputan a la

provincias donde se ejecutan las obras. Si bien este criterio, de forma práctica, puede estar asociado al domicilio del primer receptor de rentas, no siempre es así. Como excepciones pueden mencionarse el caso en que se utiliza mano de obra golondrina (grandes obras de infraestructura) o aquel en que el equipamiento necesario (constructivo o para la instalación operativa del proyecto) no es producido localmente.

Es preciso señalar que los beneficiarios de los proyectos no siempre se limitan a quienes residen en su entorno. Las obras pueden generar derrames de beneficio que afecten a agentes situados en jurisdicciones distintas a aquella en que se localiza el bien o servicio público. Tal es el caso de los proyectos de transporte como la construcción de aeropuertos o carreteras. Sus usuarios no se restringen a los habitantes de las periferias de la obra, sino que se extienden a los de gran parte del territorio nacional.

4. El Gasto Geográfico en cifras

Una aproximación empírica a la incidencia territorial del gasto en Argentina supera largamente el objetivo de estas notas, que tienen por meta introducir los distintos criterios metodológicos utilizados internacionalmente para medir los beneficios del gasto público y discutir sus ventajas, desventajas, y aplicabilidad en función de la pregunta que se formule.

Considerando que el análisis de algunas cifras permite alcanzar una mayor comprensión de los criterios expuestos, en este apartado se procederá a:

- presentar y comparar los resultados de una estimación realizada en el año 2000 para España siguiendo el criterio del flujo monetario y el del conjunto de beneficiarios, y a
- derivar conclusiones de las cifras expuestas en el Presupuesto del Gobierno Nacional Argentino para el año 2007, en su presentación de acuerdo a la Ubicación Geográfica del gasto.

España ha sido uno de los países donde últimamente más se ha trabajado en materia de balanzas fiscales e incidencia geográfica del gasto. La conformación del denominado Estado de las Autonomías

Cuadro 1
Balanza Fiscal de España
Según el criterio del Colectivo de Beneficiarios
Año 1996

Comunidad Autónoma	En miles de millones de Pesetas
Andalucía	1.039
Aragón	9
Asturias	223
Baleares	-110
Canarias	178
Cantabria	43
Castilla y León	252
Castilla - La Mancha	205
Cataluña	-677
Extremadura	250
Galicia	329
Madrid	-887
Murcia	75
Navarra	-21
País Vasco	44
Rioja	-1
Valencia	-141
Ceuta y Melilla	25
Total	835

Fuente: Barberán, R., Bosch, N., Castells, A., Espasa, M., Rodrigo, F. y Ruiz-Hueria, J. "Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991 -1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central".

Barcelona, Ariel 2000 (En Barberán, R. "Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de Balanzas Fiscales regionales". Instituto de Estudios Fiscales de Madrid 2001.

y un rápido proceso de descentralización avivaron el debate en todos los temas vinculados al federalismo fiscal y, en particular, a la cuestión de los saldos fiscales netos por comunidad.

Es así que múltiples trabajos teóricos y/ o empíricos relacionados con la temática señalada fueron desarrollados en las últimas décadas. El que aquí se presenta es el realizado por Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) que estimó las balanzas fiscales para el período 1991-1996 siguiendo el criterio del Colectivo de Beneficiarios. Su elección responde a que, posteriormente, Barberán (2001) reestimó las balanzas fiscales para 1996

Cuadro 2
Balanza Fiscal de España
Según el criterio del Colectivo de Beneficiarios
 Año 1996

Comunidad Autónoma	En miles de Pesetas por habitante
Andalucía	144
Aragón	7
Asturias	205
Baleares	-145
Canarias	111
Cantabria	82
Castilla y León	101
Castilla - La Mancha	120
Cataluña	-111
Extremadura	234
Galicia	120
Madrid	-177
Murcia	68
Navarra	-40
País Vasco	21
Rioja	-4
Valencia	-35
Ceuta y Melilla	196
Total	21

Fuente Barberán, R., Bosch, N., Castelis, A., Espasa, M., Rodrigo, F. y RuizHuerta, J. "Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central". Barcelona, Ariel 2000 (En Barberán, R. «Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de Balanzas Fiscales regionales». Instituto de Estudios Fiscales de Madrid 2001.

Nota: los resultados presentados han sufrido una ligera modificación respecto de los indicados en el estudio de referencia para adaptarlos a las cifras de población del padrón municipal de habitantes de 1996.

utilizando el criterio del Flujo Monetario en forma homogénea con el trabajo anterior, generando, de este modo, la posibilidad de plantear una correcta comparación entre metodologías.

En el Cuadro 1 es posible observar el resultado de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas para el año 1996, estimadas en el estudio original y siguiendo el criterio del conjunto de beneficiarios. Es posible apreciar que los saldos fiscales negativos se corresponden, en general, con las comunidades más ricas:

Cataluña, Madrid, Valencia, Baleares, Navarra, La Rioja. El saldo positivo del País Vasco es, presumiblemente, debido al sistema fiscal particular prevaleciente en dicha comunidad autónoma. La observación de los resultados en términos de pesetas per cápita del Cuadro 2 es un reflejo más preciso del aporte o recepción que realiza, en promedio, cada ciudadano de una comunidad.

En el Cuadro 3 son expuestos, conjuntamente, los efectos de las balanzas fiscales recalculadas con la metodología del flujo monetario y las diferencias con respecto a los saldos presentados en el Cuadro 1. Es necesario puntualizar que las diferencias en los resultados se deben exclusivamente al cambio en la metodología de análisis de incidencia del gasto, dado que la incidencia de los ingresos se mantuvo inalterada.

Se observa que, al aplicar el principio del flujo monetario, se deterioran las balanzas de la mayoría de las comunidades, a excepción de Madrid y Ceuta y Melilla. Este corolario puede ser explicado por dos razones. En primer lugar, afirma el autor, cerca de 370 millones de pesetas fueron gastadas por la Administración Pública Central en el exterior. Esto significa una gran diferencia entre un criterio y otro. Según el flujo monetario, donde es relevante el destino de las rentas o el lugar de producción del bien público, los importes destinados al exterior no son asignables a ninguna comunidad autónoma. En contraposición, para el enfoque del conjunto de beneficiarios importan los receptores del bien o servicio prestado y, por lo tanto, los gastos en cuestión son imputados de acuerdo a la población de cada comunidad.

El segundo elemento que permite explicar el deterioro de todas las balanzas fiscales, a excepción de las de Madrid y Ceuta y Melilla, es la reasignación de gastos entre comunidades que trae aparejada la implementación del flujo monetario. Este análisis, al desestimar el lugar de consumo del bien público y priorizar el de su producción, deja traslucir la concentración de actividades federales en el territorio de la ciudad capital del Estado, fenómeno al que se denomina "efecto capitalidad". Dicho efecto, combinado con el criterio del flujo monetario, sólo permite percibir que el total del gasto destinado a los bienes y servicios públicos se concentra en el territorio del poder central, omitiendo los derrames de beneficio que genera al conjunto del país. Pese a que una gran proporción de los bienes y servicios públicos se producen en la sede del poder central, es criterio aceptado que su beneficio se distribuye entre la población total. Ejemplos

Cuadro 3
Balanza Fiscal de España
Según el criterio del Flujo Monetario y diferencias
con respecto al del Colectivo de Beneficiarios
 Año 1996

Comunidad Autónoma	Flujo Monetario		Diferencias	
	En miles de millones de Pesetas	En miles de Pesetas por habitante	En miles de millones de Pesetas	En miles de Pesetas por habitante
Andalucía	850	118	-189	-26
Aragón	-3	-3	-12	-10
Asturias	183	169	-40	-36
Baleares	-138	-181	-28	-36
Canarias	134	83	-44	-28
Cantabria	31	59	-12	-23
Castilla y León	211	84	-41	-17
Castilla - La Mancha	150	88	-55	-32
Cataluña	-917	-151	-240	-40
Extremadura	212	198	-38	-36
Galicia	257	94	-72	-26
Madrid	-194	-39	693	138
Murcia	44	40	-31	-28
Navarra	-41	-78	-20	-38
País Vasco	-77	-37	-121	-58
Rioja	-5	-18	-4	-14
Valencia	-284	-71	-143	-36
Ceuta y Melilla	52,	409	27,	213
Total	465	12	-370	-9

Fuente: Barberán, R. "Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de Balanzas Fiscales Regionales". Instituto de Estudios Fiscales de Madrid 2001.

de ello son la planificación macroeconómica, el diseño curricular para el nivel de enseñanza secundario, las tareas generales de administración, la labor presidencial, y tantas otras actividades que se concretan y generan rentas en la capital pero cuyo alcance afecta a toda la ciudadanía.

En la Argentina también se advierte una gran concentración de actividades federales en la Ciudad de Buenos Aires, asiento del poder central. Gran parte de los bienes públicos se producen en esa jurisdicción aunque los beneficios del consumo se derramen entre

varias jurisdicciones y, a veces, incluso, en la nación toda. Por ello, el “efecto capitalidad” resultante de la aplicación del enfoque del Flujo Monetario se percibe claramente en las planillas del Presupuesto del Gobierno Nacional clasificado por Ubicación Geográfica para el año 2007. Recuérdese que el gasto clasificado por Ubicación Geográfica responde al criterio del Flujo Monetario en su versión (b), descrita en el apartado tercero y se corresponde con la aproximación a la incidencia territorial del gasto cuya perspectiva toma en cuenta el lugar de producción del bien público.

Los Cuadros 4 y 4bis permiten notar el efecto capitalidad que se desprende de un análisis de la incidencia del gasto bajo el Flujo Monetario. Es posible observar a la Ciudad de Buenos Aires como perceptora del 30,42% del total del gasto de la Administración Nacional y del 37,0% si se descuentan de aquel los importes no asignables a provincias individualmente (Interprovincial, Nacional, Binacional, No Clasificado). Algunas cuestiones salientes que ejemplifican las diferencias de adoptar un enfoque u otro se aprecian con el gasto destinado al Poder Legislativo Nacional al Poder Judicial. Por un lado, el gasto del Poder Legislativo Nacional se halla asignado casi en su totalidad (99,8%) a la Ciudad de Buenos Aires. En este caso, los beneficios de la actividad parlamentaria son asignados a la Ciudad de Buenos Aires. Si bien es donde se concreta la actividad en cuestión y donde son abonados los sueldos y demás gastos, no se computa que, pese a que una gran proporción de las rentas de los legisladores y asesores sea gastada en la Ciudad, otra gran parte se traslada a las provincias. Al no utilizar el enfoque del conjunto de beneficiarios se omite el hecho de que los legisladores producen bienes (leyes) que son aplicables (y afectan) a los ciudadanos de todo el país y no sólo a los de la Ciudad de Buenos Aires.

Algo similar sucede con los gastos del Poder Judicial de la Nación. De los \$1.565 millones totales, \$1.245 millones (el 79,6%) fueron asignados a la Ciudad de Buenos Aires. Ante esta situación debería ser posible afirmar que el Poder Judicial de la Nación sólo resuelve conflictos que involucran a ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, los hechos no se desarrollan de ese modo y sólo es posible atribuirle a la Capital Federal los \$467 millones destinados al gasto de su Justicia Ordinaria, debiendo distribuirse el monto restante entre todas las jurisdicciones de acuerdo a algún indicador de uso.

Las diferencias surgidas ante la implementación de los principios

del flujo monetario y del conjunto de beneficiarios exceden el efecto capitalidad presentado previamente. Si se analiza el gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se observa que el grueso del mismo, \$667 millones, un 63,3% del total, son erogaciones No Clasificables. Este importe representa las remesas al exterior para financiar las representaciones diplomáticas. Con el criterio del colectivo de beneficiarios, bajo el supuesto de que la acción del servicio exterior redundan en beneficios alcanzables a toda la comunidad, el gasto sería asignado a las jurisdicciones proporcionalmente a algún indicador que refleje su casi asimilación a bien público puro. El enfoque del Flujo Monetario entiende que el bien no se produce en el país y que las rentas se dirigen al exterior por lo que no se puede asignar beneficios del gasto o asumir que estos redundan en beneficios para residentes en el exterior, entre los cuales se encuentran los integrantes de las representaciones diplomáticas. Con este último enfoque resulta difícil justificar la necesidad de realizar la actividad y el gasto.

Donde existe similitud entre las derivaciones del Flujo Monetario y del conjunto de beneficiarios es en el análisis de las transferencias directas. Los receptores de las mismas son sus beneficiarios. Sin embargo, en el apartado tercero se señaló que no existe correspondencia total entre la imputación de las transferencias y la residencia de sus receptores finales. Una equivalencia mayor, aunque no precisa, se da en las transferencias de capital y algo similar ocurre con la inversión real directa.

En los Cuadros 5 y 5bis se muestra nuevamente el Gasto Geográfico de la Administración Nacional, pero clasificado por carácter económico. En los Gastos de Capital se encuentran desagregadas las magnitudes de la Inversión Real Directa y las Transferencias de Capital. Si bien sus magnitudes no son estrictamente correspondientes al criterio del colectivo de beneficiarios tienen un paralelismo mayor que en el resto de las categorías. Por ello, en el Cuadro 6 se separan y se calculan los porcentajes de participación provincial en el total del gasto y en el total de erogaciones divisibles. Puede observarse que las participaciones obtenidas difieren considerablemente entre categorías.

El detalle más saliente es la disminución de los porcentajes de asignación a la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires con respecto al total cuando se analizan separadamente la inversión real directa y las transferencias de capital. Esta observación debe tomarse con

suma precaución. No significa que al estimarse la incidencia del gasto de las otras categorías según el criterio del colectivo de beneficiarios deban obtenerse porcentajes similares. Solamente advierte que en las categorías donde el criterio del Flujo Monetario se aproxima al Colectivo de Beneficiarios, los porcentajes de asignación cambian. Es de presumir que, si para las categorías restantes se estimasen los coeficientes de asignación siguiendo la metodología del Colectivo de Beneficiarios, se obtendrían resultados similares a los logrados por Barberán (2001) para España: los porcentajes de asignación caen para las provincias productoras de bienes públicos.

Cuadro 4 - Primera Parte
GOBIERNO DE LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACION GEOGRÁFICA Y POR INSTITUCIÓN - Año 2007, en pesos

	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACION	MRIO. PUBLICO	PRESIDENCIA DE LA NACION	JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	MRIO. DEL INTERIOR
Cap. Fed. - Ciudad de Buenos Aires	700.156.831	1.245.337.524	284.241.430	849.517.945	618.721.909	2.847.969.960
Provincia de Buenos Aires	28.030	100.652.529	33.235.058	21.941.264	3.088.110	876.979.707
Provincia de Catamarca	0	0	1.256.683	0	88.110	16.801.176
Provincia de Córdoba	0	32.986.911	7.023.787	14.476.610	88.110	101.879.903
Provincia de Corrientes	0	10.226.730	2.599.154	515.325	88.110	71.619.114
Provincia del Chaco	0	14.456.531	3.423.237	549.447	88.110	32.510.060
Provincia del Chubut	0	24.374.275	3.224.115	6.397.410	88.110	37.836.198
Provincia de Entre Ríos	0	11.170.892	3.520.334	1.726.340	359.529	52.865.437
Provincia de Formosa	0	0	1.677.098	1.154.600	88.110	75.637.696
Provincia de Jujuy	0	0	1.848.043	1.144.596	88.110	29.811-080
Provincia de La Pampa	0	0	2.617.403	402.574	88.110	13.069.737
Provincia de La Rioja	0	0	1.700.195	720.131	88.110	15.119.432
Provincia de Mendoza	0	27.738.847	4.507.238	0	88.110	66.394.198
Provincia de Misiones	0	10.732.312	4.203.111	4.961.808	88.110	95.086.427
Provincia del Neuquén	0	0	2.456.946	7.786.063	88.110	62.029.326
Provincia de Río Negro	0	19.385.018	4.156.849	11.895.718	88.110	17.585.807
Provincia de Salta	0	15.806.206	3.162.935	1.797.130	88.110	64.807.916
Provincia de San Juan	0	0	1.681.038	3.987.072	88.110	35.972.097
Provincia de San Luis	0	0	1.128.327	502.393	88.110	8.983.803
Provincia de Santa Cruz	0	0	1.598.168	6.469.795	88.110	30.875.182
Provincia de Santa Fe	0	28.526.766	6.824.786	0	88.110	54.515.168
Provincia de Santiago del Estero	0	0	1.494.221	2.604.388	301.610	23.364.440
Provincia de Tucumán	0	23.704:340	2.681.169	235.162	88.110	20.702.067
Provincia de Tierra del Fuego	0	0	2.796.490	1.088.483	88.110	24.369.104
Interprovincial	0	0	0	0	0	558.206.269
Nacional	0	0	0	2.103.932	0	110.512.915
Binacional	0	0	0	0	0	0
No Clasificado	932.000	0	0	54.369.751	624.242	75.604.268
TOTAL	701.116.861	1.565.098.881	383.057.815	996.347.937	624.857.6001	5.421.108.487

Incidencia territorial del gasto público en Argentina... 97

Fuente: Ministerio de Economía – Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 4 - Segunda Parte
GOBIERNO DE LA NACION - ADMINISTRACION NACIONAL
COMPOSICION DEL GASTO POR UBICACION GEOGRAFICA Y POR INSTITUCION - Año 2007, en pesos

	MRIO. DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	MRIO. DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	MRIO. DE DEFENSA	MRIO. DE ECONOMIA Y PRODUCCION	MRIO. DE PLANIF. FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERV.	MRIO. DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Cap. Fed. - Ciudad de Buenos Aires	285.358.165	382.194.957	2.165.218.102	1.152.664.305	4.087.389.664	2.062.906.033
Provincia de Buenos Aires	0	233.558.776	1.989.118.580	354.902.992	1.710.102.266	1.578.883.493
Provincia de Catamarca	0	0	8.130.908	7.375.455	164.016.880	96.652.281
Provincia de Córdoba	7.868.887	1.562	496.731.911	47.900.519	386.061.354	603.471.786
Provincia de Corrientes	0	0	107.030.077	24.833.014	357.038.671	229.214.928
Provincia de Chaco	0	39.132.918	24.297.274	19.850.589	205.760.107	119.745.816
Provincia del Chubut	0	25.472.799	122.809.020	18.246.448	304.020.354	113.695.981
Provincia de Entre Ríos	0	91.186	161.122.329	29.673.678	458.597.507	193.507.864
Provincia de Formosa	0	11.310.209	23.236.995	10.918.083	257.798.651	102.574.627
Provincia de Jujuy	0	3.948.847	31.617.595	7.348.070	190.919.323	122.032.421
Provincia de La Pampa	0	27.803.619	38.821787	12.449.723	155.954.092	79.849.104
Provincia de La Rioja	0	0	24.189.233	4.609.882	309.702.721	88.650.091
Provincia de Mendoza	0	5.067.790	183.092.594	44.683.559	344.380.708	294.428.661
Provincia de Misiones	0	14.633.592	58.539.262	14.812.924	191.051.748	178.707.541
Provincia del Neuquén	0	13.884.362	89.936.918	2.267.971	179.206.390	143.556.404
Provincia de Río Negro	89.710.232	21.754.714	25.108.880	25.424.202	208.980.121	45254.443
Provincia de Salta	0	19.226.021	78.151.182	13.549.946	257.263.364	172.123.631
Provincia de San Juan	0	0	28.346.865	9.241.049	247.984.861	213.333.545
Provincia de San Luis	0	0	54.140.990	10.235.976	152.886.318	114.918.058
Provincia de Santa Cruz	0	6.332.078	82.779.665	8.492.034	404.686.024	58.886.322
Provincia de Santa Fe	0	7.105.840	139.903.633	48.763.559	557.109.963	543.288.578
Provincia de Santiago del Estero	0	0	11.540.188	11.660.436	271.206.630	124.462.465
Provincia de Tucumán	0	110	46.909.728	15.368062	315.059.990	364-052.666
Provincia de Tierra del Fuego	5.000	0	78.157.043	3.188.442	75.570.673	11.441.317
Interprovincial	4.346.280	0	34.123.080	2.082.801	1.496.350.308	0
Nacional	0	0	65.242.848	0	835.912.191	548663.771
Sinacional	110.000	0	2.800.000	45A62	900.000	0
No Clasificado	667.130.954	1.317.397	317.184.006	52.188.012.	161.457.481	11.055.424
TOTAL	1.054.529.518	812.836.777	6.488.279.693	1.952.777.193	1.14.287.368.360	8.215.357.91;11

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 4 - Tercera parte
GOBIERNO DE LA NACION - ADMINISTRACION NACIONAL
COMPOSICION DEL GASTO POR UBICACION GEOGRAFICA Y POR INSTITUCION - Año 2007, en pesos

	MRIO. DE TRABAJO, EMPLEO Y SEG, SOCIAL	MRIO. DE SALUD	MRIO. DE DESARROLLO SOCIAL	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	TOTAL
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	13.195.343.675	1.544.646.002	989.347.135	0	2.010.331.743	34.421.345.380
Provincia de Buenos Aires	15.405.931.524	481.690.105	1.012.101.919	0	622.000	23.802.836.353
Provincia de Catamarca	652.051.685	9.397.115	54.087.326	0	0	1.009.857.619
Provincia de Córdoba	2.828.303.005	43.885.593	398.867.074	0	0	4.969.547.012
Provincia de Corrientes	473.706.775	30.429.284	161.855.135	0	17.163.000	1.486.319.317
Provincia de Chaco	519.417.236	27.512.930	163.405.558	0	0	1.170.149.813
Provincia de Chubut	323.513.588	6.392.637	64.120.579	0	5.300.000	1.055.491.514
Provincia de Entre Ríos	831.762.238	22.734.952	142.851.874	0	32.447.000	1.942.431.160
Provincia de Formosa	209.077.279	11.402.406	84.657.844	0	0	789.533.598
Provincia de Jujuy	545.731.551	13.121.968	102.922.082	0	0	1.050.533.686
Provincia de La Pampa	205.279.376	9.508.752	118.346.676	0	56.209.000	720.398.953
Provincia de La Rioja	407.489.223	10.666.568	72.955.334	0	189.000.000	1.124.890.920
Provincia de Mendoza	1.316.095.737	21.547.507	248.771.249	0	0	2.556.796.198
Provincia de Misiones	324.966.099	23.346.240	225.448.019	0	575.000	1.147.152.193
Provincia de Neuquén	251.178.587	12.162.671	44.338.500	0	17.431.000	826.323.248
Provincia de Río Negro	589.472.633	13.377.953	75.638.070	0	10.225.000	1.158.057.750
Provincia de Salta	742.313.190	28.659.014	261.413.013	0	8.600.000	1.666.961.658
Provincia de San Juan	611.350.164	17.130.708	136.496.938	0	0	1.305.612.447
Provincia de San Luis	319.301.749	7.650.031	62.284.195	0	48.376.000	780.495.950
Provincia de Santa Cruz	171.692.632	5.867.381	27.893.819	0	293.114.000	1.098.775.210
Provincia de Santa Fe	2.959.792.986	34.862.450	592.193.577	0	179.941.000	5.152.916.416
Provincia de Santiago del Estero	667.455.790	16.713.323	136.154.366	0	81.540.000	1.348.497.857
Provincia de Tucumán	1.131.396.410	28.638.921	268.045.940	0	0	2.216.882.675
Provincia de Tierra del Fuego	118.019.996	3.594.020	12.221.658	0	3.168.000	333.708.336
Interprovincial	0	0	0	0	267.788.000	2.362.896.738
Nacional	95.758.000	3.651.000	0	5.050.280.000	148.892.916	6.861.017.573
Binacional	0	25.000	0	0	350.000.000	353.880.462
No Clasificado	16.426.550,	42.258.338	40.000	8.927.163.000	180.304.000	10.508.055.423
Total	44.912.827.678	2.470.872.869	5.456.457.880	13.977.443.000	3.901.027.659	113.221.365.459

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 4bis - Primera parte
GOBIERNO DE LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y POR INSTITUCIÓN - Año 2007, en porcentaje

	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	PODER JUDICIAL DE LA NACION	MRIO. DE PUBLICO	PRESIDENCIA DE LA NACION	JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	MRIO. DE INTERIOR	MRIO. DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	MRIO. DEL JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	MRIO. DE DEFENSA
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	99,86	79,57	74,20	85,26	99,02	52,53	27,06	47,02	33,37
Provincia de Buenos Aires	0,00	6,43	8,68	2,20	0,49	16,18	0,00	28,73	30,66
Provincia de Catamarca	0,00	0,00	0,33	0,00	0,01	0,31	0,00	0,00	0,13
Provincia de Córdoba	0,00	2,11	1,83	1,45	0,01	1,88	0,75	0,00	7,66
Provincia de Corrientes	0,00	0,65	0,68	0,05	0,01	1,32	0,00	0,00	1,65
Provincia del Chaco	0,00	0,92	0,89	0,06	0,01	0,60	0,00	4,81	0,37
Provincia del Chubut	0,00	1,56	0,84	0,64	0,01	0,70	0,00	3,13	1,89
Provincia de Entre Ríos	0,00	0,71	0,92	0,17	0,06	0,98	0,00	0,01	2,48
Provincia de Formosa	0,00	0,00	0,44	0,12	0,01	1,40	0,00	1,39	0,36
Provincia de Jujuy	0,00	0,00	0,48	0,11	0,01	0,55	0,00	0,49	0,49
Provincia de La Pampa	0,00	0,00	0,68	0,04	0,01	0,24	0,00	3,42	0,60
Provincia de La Rioja	0,00	0,00	0,44	0,07	0,01	0,28	0,00	0,00	0,37
Provincia de Mendoza	0,00	1,77	1,18	0,00	0,01	1,22	0,00	0,62	282
Provincia de Misiones	0,00	0,69	1,10	0,50	0,01	1,75	0,00	1,80	0,90
Provincia del Neuquén	0,00	0,00	0,64	0,78	0,01	1,14	0,00	1,71	1,39
Provincia de Río Negro	0,00	1,24	1,09	1,19	0,01	0,32	8,51	2,68	0,39
Provincia de Salta	0,00	1,01	0,83	0,18	0,01	1,20	0,00	2,37	1,20
Provincia de San Juan	0,00	0,00	0,44	0,40	0,01	0,66	0,00	0,00	0,44
Provincia de San Luis	0,00	0,00	0,29	0,05	0,01	0,17	0,00	0,00	0,83
Provincia de Santa Cruz	0,00	0,00	0,42	0,65	0,01	0,57	0,00	0,78	1,28
Provincia de Santa Fe	0,00	1,82	1,78	0,00	0,01	1,01	0,00	0,87	2,16
Provincia de Santiago del Estero	0,00	0,00	0,39	0,26	0,05	0,43	0,00	0,00	0,18
Provincia de Tucumán	0,00	1,51	0,70	0,02	0,01	0,38	0,00	0,00	0,72
Provincia de Tierra del Fuego	0,00	0,00	0,73	0,11	0,01	0,45	0,00	0,00	1,20
Interprovincial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,30	0,41	0,00	0,53
Nacional	0,00	0,00	0,00	0,21	0,00	2,04	0,00	0,00	1,01
Binacional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,04
No Clasificado	0,13	0,00	0,00	5,46	0,10	1,39	63,26	0,16	4,89
TOTAL	100,00	100,001	100,001	100,001	100,001	100,001	100,001	100,001	100,00

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 4bis - Segunda parte
GOBIERNO DE LA NACION - ADMINISTRACION NACIONAL
COMPOSICION DEL GASTO POR UBICACION GEOGRAFICA Y POR INSTITUCION - Año 2007, en porcentaje

	MRIO. DE ECONOMIA Y PRODUCCION	MRIO. DE PLANIF. FED., INVERSION PUBLICA Y SERV.	MRIO. DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	MRIO. DE TRABAJO, EMPLEO Y SEG. SOCIAL	MRIO. DE SALUD	MRIO. DE DESARROLLO SOCIAL	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	TOTAL
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	59,03	28,61	25,11	29,38	62,51	18,13	0,00	51,53	30,40
Provincia de Buenos Aires	18,17	11,97	19,22	34,30	19,49	18,55	0,00	0,02	21,02
Provincia de Catamarca	0,38	1,15	1,18	1,45	0,38	0,99	0,00	0,00	0,89
Provincia de Córdoba	2,45	2,70	7,35	6,30	1,78	7,31	0,00	0,00	4,39
Provincia de Corrientes	1,27	2,50	2,79	1,05	1,23	2,97	0,00	0,44	1,31
Provincia del Chaco	1,02	1,44	1,46	1,16	1,11	2,99	0,00	0,00	1,03
Provincia del Chubut	0,93	2,13	1,38	0,72	0,26	1,18	0,00	0,14	0,93
Provincia de Entre Ríos	1,52	3,21	2,36	1,85	0,92	2,62	0,00	0,83	1,72
Provincia de Formosa	0,56	1,80	1,25	0,47	0,46	1,55	0,00	0,00	0,70
Provincia de Jujuy	0,38	1,34	1,49	1,22	0,53	1,89	0,00	0,00	0,93
Provincia de La Pampa	0,64	1,09	0,97	0,46	0,38	2,17	0,00	1,44	0,64
Provincia de La Rioja	0,24	2,17	1,08	0,91	0,43	1,34	0,00	4,84	0,99
Provincia de Mendoza	2,29	2,41	3,58	2,93	0,87	4,56	0,00	0,00	2,26
Provincia de Misiones	0,76	1,34	2,18	0,72	0,94	4,13	0,00	0,01	1,01
Provincia del Neuquén	0,12	1,25	1,75	0,56	0,49	0,81	0,00	0,45	0,73
Provincia de Río Negro	1,30	1,46	0,55	1,31	0,54	1,39	0,00	0,26	1,02
Provincia de Salta	0,69	1,80	2,10	1,65	1,16	4,79	0,00	0,22	1,47
Provincia de San Juan	0,47	1,74	2,60	1,36	0,69	2,50	0,00	0,00	1,15
Provincia de San Luis	0,52	1,07	1,40	0,71	0,31	1,14	0,00	1,24	0,69
Provincia de Santa Cruz	0,43	2,83	0,72	0,38	0,24	0,51	0,00	7,51	0,97
Provincia de Santa Fe	2,50	3,90	6,61	6,59	1,41	10,85	0,00	4,61	4,55
Provincia de Santiago del Estero	0,60	1,90	1,51	1,49	0,68	2,50	0,00	2,09	1,19
Provincia de Tucumán	0,79	2,21	4,43	2,52	1,16	4,91	0,00	0,00	1,96
Provincia de Tierra del Fuego	0,16	0,53	0,14	0,26	0,15	0,22	0,00	0,08	0,29
Interprovincial	0,11	10,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,86	2,09
Nacional	0,00	5,85	6,68	0,21	0,15	0,00	36,13	3,82	6,06
Binacional	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,97	0,31
No Clasificado	2,67	1,13	0,13	0,04	1,71	0,00	63,87	4,62	9,28
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Incidencia territorial del gasto público en Argentina... 101

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 5 - Primera parte
GOBIERNO DE LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CARÁCTER ECONÓMICO - Año 2007, en pesos

	GASTOS CORRIENTES					
	GASTOS DE CONSUMO	RENTAS DE LA PROPIEDAD	PREST. SEG. SOCIAL	IMPUESTOS DIRECTOS	TRANSF. CORRIENTES	SUBTOTAL
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	11.618.300.038	24.723.734	11.943.239.072	3.771.871	8.020.177.429	31.610.212.144
Provincia de Buenos Aires	2.670.051.522	59.109	13.463.496.953	96.377	5.855.666.945	21.989.370.906
Provincia de Catamarca	28.858.178	0	625.168.996	0	198.855.338	852.882.512
Provincia de Córdoba	565.213.251	623.586	2.148.947.691	31.346	1.833.933.009	4.548.748.883
Provincia de Corrientes	173.556.818	17.450	395.368.503	32.112	552.319.762	1.121.294M5
Provincia del Chaco	105.440.160	8.386	392.530.122	12.165	460.446.874	958.437707
Provincia del Chubut	215.379.840	0	307.058.693	82.400	237.114.918	759.635.851
Provincia de Entre Ríos	195.998.551	8-386	723.172.064	10.868	555.108.549	1.474.298.418
Provincia de Formosa	94.122.569	0	145.259.703	19.279	292.408.027	531.809.578
Provincia de Jujuy	63.025.957	0	440.150.472	1.324	349.640.009	852.817.762
Provincia de La Pampa	99.910.766	8.508	276.077.556	2.076	211.175.299	587.174.205
Provincia de La Rioja	43.084.080	0	406.729.994	0	367.396.046	817.210.120
Provincia de Mendoza	282.648.540	0	1.222.156.209	42.799	717.491.718	2.222.339.266
Provincia de Misiones	165.962.240	27.886	339.084.400	85.902	444.330.968	949.491.396
Provincia del Neuquén	153.135.749	0	239.527.946	34.902	253.713.210	646.411.807
Provincia de Río Negro	121.353.058	11.222	544.104.475	13.339	207.225.148	872.707.242
Provincia de Salta	155.879.013	8.386	719.777.140	3.256	506.740.121	1.382.407.916
Provincia de San Juan	64.416.016	5.500	595.567.181	7.990	395.051.473	1.055.048.160
Provincia de San Luis	61.021.485	8.386	310.367.587	18.795	254.846.299	626.262.552
Provincia de Santa Cruz	129.084.426	0	116.729.404	11.306	328.967.909	574.793.045
Provincia de Santa Fe	229.650.776	8.386	2.738.040.556	10.784	1.599.824.162	4.567.534.664
Provincia de Santiago del Estero	39.673.116	0	641.804.900	0	392.851.802	1.074.329.818
Provincia de Tucumán	123.553.969	8.386	1.041.449.365	10.238	746.229.569	1.911.251.527
Provincia de Tierra del Fuego	95.539.481	0	75.592.016	4.550	89.910.734	261.046.781
Interprovincial	456.067.129	0	145.500.000	430.000	219.853.000	821.850.129
Nacional	527.624.439	5.049.291.000	0	60.000	1.076.689.265	6.653.664.704
Binacional	2.866.274	0	0	4.188	900.000	3.770.462
No Clasificado	1.165.159.807	8.824.490.600	0	23.017	277.682.067	10.267.355.491
TOTAL	19.646.577.248	13.899.308.911	39.996.900.998	4.820.884	26.446.549.650	99.994.157.691

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 5 - Segunda parte
GOBIERNO DE LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CARÁCTER ECONÓMICO - Año 2007, en pesos

	GASTOS DE CAPITAL			SUBTOTAL	TOTAL GENERAL
	INVERSION REAL DIREC.	TRANSF. DE CAPITAL	INVERSION FINANCIERA		
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	785.687.610	996.360.232	1.029.085.394	2.811.133.236	34.421.345.380
Provincia de Buenos Aires	719.247.118	1.092.820.956	1.397.373	1.813.465.447	23.802.836.353
Provincia de Catamarca	25.811.811	131.163.296	0	156.975.107	1.009.857.619
Provincia de Córdoba	199.441.329	219.752.332	1.604.468	420.798.129	4.969.547.012
Provincia de Corrientes	251.519.994	112.421.961	1.082.717	365.024.672	1.486.319.317
Provincia del Chaco	30.955.245	180.537.323	219.538	211.712.106	1.170.149.813
Provincia del Chubut	103.483.733	191.493.889	878.041	295.855.663	1.055.491.514
Provincia de Entre Ríos	338.613.877	128.860.362	658.503	468.132.742	1.942.431.160
Provincia de Formosa	131.479.216	126.025.266	219.538	257.724.020	789.533.598
Provincia de Jujuy	29.816.394	167.899.530	0	197.715.924	1.050.533.686
Provincia de La Pampa	54.660.537	77.905.708	658.503	133.224.748	720.398.953
Provincia de La Rioja	157.326.893	150.353.907	0	307.680.800	1.124.890.920
Provincia de Mendoza	180.518.328	152.197.384	1.741.220	334.456.932	2.556.796.198
Provincia de Misiones	82.230.654	114.771.640	658.503	197.660.797	1.147.152.193
Provincia del Neuquén	54.427.201	124.606.199	878.041	179.911.441	826.323.248
Provincia de Río Negro	167.164.072	117.747.362	439.074	285.350.508	1.158.057.350
Provincia de Salta	139.769.162	144.784.580	0	284.553.742	1.666.961.658
Provincia de San Juan	56.720.462	192.761.108	1.082.717	250.564.287	1.305.612.447
Provincia de San Luis	16.832.283	137.401.115	0	154.233.398	780.495.950
Provincia de Santa Cruz	172.252.832	351.509.795	219.538	523.982.165	1.098.775.210
Provincia de Santa Fe	246.745.172	336.895.360	1.741.220	585.381.752	1.058.916.416
Provincia de Santiago del Estero	124.016.244	149.932.257	219.538	274.168.039	1.348.497.857
Provincia de Tucumán	58.864.174	246.766.974	0	305.631.148	2.216.882.675
Provincia de Tierra del Fuego	11.199.467	61.023.014	439.074	72.661.555	333.708.336
Interprovincial	671.586.609	869.460.000	0	1.541.048.609	2.362.896.738
Nacional	64.680.500	132.672.369	10.000.000	207.352.869	6.861.017.573
Binacional	110.000	0	350.000.000	350.110.000	353.880.462
No Clasificado	64.767.932	6.749.000	169.183.000	240.699.932	10.508.055.423
TOTAL	4.939.928.849	6.714.872.919	1.572.406.000	13.227.207,768 i	113-221.365.459

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 5 bis - Primera parte
GOBIERNO DE LA NACION - ADMINISTRACION NACIONAL
COMPOSICION DEL GASTO POR UBICACION GEOGRAFICA Y CARACTER ECONOMICO - Año 2007, en porcentaje

	GASTOS CORRIENTES					SUBTOTAL
	GASTOS DE CONSUMO	RENTAS DE LA PROPIEDAD	PREST. SEG SOCIAL	IMPUESTOS DIRECTOS	TRANSIF. CORRIENTES	
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	59,14	0,18	29,86	78,24	30,33	31,61
Provincia de Buenos Aires	13,59	0,00	33,66	2,00	22,14	21,99
Provincia de Catamarca	0,15	0,00	1,56	0,00	0,75	0,85
Provincia de Córdoba	2,88	0,00	5,37	0,65	6,93	4,55
Provincia de Corrientes	0,88	0,00	0,99	0,67	2,09	1,12
Provincia del Chaco	0,54	0,00	0,98	0,25	1,74	0,96
Provincia del Chubut	1,10	0,00	0,77	1,71	0,90	0,76
Provincia de Entre Ríos	1,00	0,00	1,81	0,23	2,10	1,47
Provincia de Formosa	0,48	0,00	0,36	0,40	1,11	0,53
Provincia de Jujuy	0,32	0,00	1,10	0,03	1,32	0,85
Provincia de La Pampa	0,51	0,00	0,69	0,04	0,80	0,59
Provincia de La Rioja	0,22	0,00	1,02	0,00	1,39	0,82
Provincia de Mendoza	1,44	0,00	3,06	0,89	2,71	2,22
Provincia de Misiones	0,84	0,00	0,85	1,78	1,68	0,95
Provincia del Neuquén	0,78	0,00	0,60	0,72	0,96	0,65
Provincia de Río Negro	0,62	0,00	1,36	0,28	0,78	0,87
Provincia de Salta	0,79	0,00	1,80	0,07	1,92	1,38
Provincia de San Juan	0,33	0,00	1,49	0,17	1,49	1,06
Provincia de San Luis	0,31	0,00	0,78	0,39	0,96	0,63
Provincia de Santa Cruz	0,66	0,00	0,29	0,23	1,24	0,57
Provincia de Santa Fe	1,17	0,00	6,85	0,22	6,05	4,57
Provincia de Santiago del Estero	0,20	0,00	1,60	0,00	1,49	1,0
Provincia de Tucumán	0,63	0,00	2,60	0,21	2,82	1,91
Provincia de Tierra del Fuego	0,49	0,00	0,19	0,09	0,34	0,26
Interprovincial	2,32	0,00	0,36	8,92	0,83	0,82
Nacional	2,69	36,33	0,00	1,24	4,07	6,65
Binacional	0,01	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00
No Clasificado	5,93	63,49,	0,00,	0,48,	1,05,	10,27
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 5 bis - Segunda parte
GOBIERNO DE LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CARÁCTER ECONÓMICO - Año 2007, en porcentaje

	GASTOS DE CAPITAL			SUBTOTAL	TOTAL GENERAL
	INVERSION REAL DIREC.	TRANSF. DE CAPITAL	INVERSION FINANCIERA		
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	15,90	14,84	65,45	21,25	30,40
Provincia de Buenos Aires	14,56	16,27	0,09	13,71	21,02
Provincia de Catamarca	0,52	1,95	0,00	1,19	0,89
Provincia de Córdoba	4,04	3,27	0,10	3,18	4,39
Provincia de Corrientes	5,09	1,67	0,07	2,76	1,31
Provincia del Chaco	0,63	2,69	0,01	1,60	1,03
Provincia del Chubut	2,09	2,85	0,06	2,24	0,93
Provincia de Entre Ríos	6,85	1,92	0,04	3,54	1,72
Provincia de Formosa	2,66	1,88	0,01	1,95	0,70
Provincia de Jujuy	0,60	2,50	0,00	1,49	0,93
Provincia de La Pampa	1,11	1,16	0,04	1,01	0,64
Provincia de La Rioja	3,18	2,24	0,00	2,33	0,99
Provincia de Mendoza	3,65	2,27	0,11	2,53	2,26
Provincia de Misiones	1,66	1,71	0,04	1,49	1,01
Provincia del Neuquén	1,10	1,86	0,06	1,36	0,73
Provincia de Río Negro	3,38	1,75	0,03	2,16	1,02
Provincia de Salta	2,83	2,16	0,00	2,15	1,47
Provincia de San Juan	1,15	2,87	0,07	1,89	1,15
Provincia de San Luis	0,34	2,05	0,00	1,17	0,69
Provincia de Santa Cruz	3,49	5,23	0,01	3,96	0,97
Provincia de Santa Fe	4,99	5,02	0,11	4,43	4,55
Provincia de Santiago del Estero	2,51	2,23	0,01	2,07	1,19
Provincia de Tucumán	1,19	3,67	0,00	2,31	1,96
Provincia de Tierra del Fuego	0,23	0,91	0,03	0,55	0,29
Interprovincial	13,60	12,95	0,00	11,65	2,09
Nacional	1,31	1,98	0,64	1,57	6,06
Binacional	0,00	0,00	22,26	2,65	0,31
No Clasificado	1,31	0,10	10,76	1,82	9,28
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Incidencia territorial del gasto público en Argentina...

Fuente: Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

Cuadro 6
GOBIERNO DE LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CARÁCTER ECONÓMICO - Año 2007, en porcentaje

	TOTAL DE GASTOS				TOTAL DE EROGACIONES DIVISIBLES			
	INVERSION REAL DIREC.	TRANSF. DE CAPITAL	OTROS GASTOS	TOTAL	INVERSION REALDIREC.	TRANSF. DE CAPITAL	OTROS GASTOS	TOTAL
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	15,9	14,8	32,1	30,4	19,0	17,5	39,2	37,0
Provincia de Buenos Aires	14,6	16,3	21,7	21,0	17,4	19,2	26,4	25,6
Provincia de Catamarca	0,5	2,0	0,8	0,9	0,6	2,3	1,0	1,1
Provincia de Córdoba	4,0	3,3	4,5	4,4	4,8	3,9	5,5	5,3
Provincia de Corrientes	5,1	1,7	1,1	1,3	6,1	2,0	1,3	1,6
Provincia del Chaco	0,6	2,7	0,9	1,0	0,7	3,2	1,2	1,3
Provincia del Chubut	2,1	2,9	0,7	0,9	2,5	3,4	0,9	1,1
Provincia de Entre Ríos	6,9	1,9	1,5	1,7	8,2	2,3	1,8	2,1
Provincia de Formosa	2,7	1,9	0,5	0,7	3,2	2,2	0,6	0,8
Provincia de Jujuy	0,6	2,5	0,8	0,9	0,7	2,9	1,0	1,1
Provincia de La Pampa	1,1	1,2	0,6	0,6	1,3	1,4	0,7	0,8
Provincia de La Rioja	3,2	2,2	0,8	1,0	3,8	2,6	1,0	1,2
Provincia de Mendoza	3,7	2,3	2,2	2,3	4,4	2,7	2,7	2,7
Provincia de Misiones	1,7	1,7	0,9	1,0	2,0	2,0	1,1	1,2
Provincia del Neuquén	1,1	1,9	0,6	0,7	1,3	2,2	0,8	0,9
Provincia de Río Negro	3,4	1,8	0,9	1,0	4,0	2,1	1,0	1,2
Provincia de Salta	2,8	2,2	1,4	1,5	3,4	2,5	1,7	1,8
Provincia de San Juan	1,1	2,9	1,0	1,2	1,4	3,4	1,3	1,4
Provincia de San Luis	0,3	2,0	0,6	0,7	0,4	2,4	0,8	0,8
Provincia de Santa Cruz	3,5	5,2	0,6	1,0	4,2	6,2	0,7	1,2
Provincia de Santa Fe	5,0	5,0	4,5	4,6	6,0	5,9	5,5	5,5
Provincia de Santiago del Estero	2,5	2,2	1,1	1,2	3,0	2,6	1,3	1,4
Provincia de Tucumán	1,2	3,7	1,9	2,0	1,4	4,3	2,3	2,4
Provincia de Tierra del Fuego	0,2	0,9	0,3	0,3	0,3	1,1	0,3	0,4
Interprovincial	13,6	12,9	0,8	2,1	-	-	-	-
Nacional	1,3	2,0	6,6	6,1	-	-	-	-
Binacional	0,0	0,0	0,3	0,3	-	-	-	-
No Clasificado	1,3	0,1	10,3	9,3	-	-	-	-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración Propia sobre la bases de información del Ministerio de Economía - Presupuesto de la Nación, 2007.

5. Resumen y conclusiones

El breve recorrido por las metodologías de estimación de la incidencia territorial del gasto de la administración central ha permitido identificar dos criterios de análisis: el del Flujo Monetario y el del Colectivo de Beneficiarios. El primero muestra, además, dos aproximaciones que intentan resolver las dificultades prácticas del enfoque puro.

El criterio del Flujo Monetario, al fijar su atención en los destinos finales de las rentas pagadas por la administración central, es útil para indagar sobre los efectos en la demanda jurisdiccional, el efecto multiplicador y el impacto sobre la actividad económica y el empleo regional.

Es claro que los receptores de rentas no perciben ganancias netas dado que entregan bienes y/o recursos a cambio de la percepción monetaria por lo que no son beneficiarios estrictos del gasto. Pero, por supuesto, su valoración difiere ante situaciones de desempleo y cuando las condiciones de trabajo y remuneración en el sector público son sustancialmente diferentes a las del sector privado.

En la aproximación (a) del Flujo Monetario, descrita en el apartado segundo, el gasto se asigna al lugar de residencia del primer receptor de los desembolsos, señalando el origen geográfico de los recursos económicos necesarios para producir los bienes públicos.

Por su parte, la variante (b), que imputa el gasto a la zona de utilización del recurso adquirido, informa sobre el lugar de producción de los bienes públicos que es relevante a los efectos de estimar el Producto Bruto Geográfico jurisdiccional. Ninguna de las dos simplificaciones del Flujo Monetario considera a los receptores finales de rentas ni a los consumidores finales de los bienes y servicios producidos por la administración central.

Por su parte, el principio del Colectivo de Beneficiarios se ocupa de determinar dónde son consumidos los bienes públicos, es decir, el lugar de residencia de quienes perciben el rédito del accionar de la administración central financiada con impuestos.

La evidencia presentada revela la existencia de diferencias entre los resultados ofrecidos por las distintas metodologías descritas para analizar la incidencia de los gastos territoriales hechos por el gobierno central. Entre las discrepancias en cuestión, la más significativa es aquella originada por la presencia del efecto capitalidad. La concentración de actividades federales en el territorio de la ciudad

capital del Estado, supeditada a la metodología de incidencia impacto, impide percibir los derrames de beneficio que tiene, en otras jurisdicciones, el gasto destinado a bienes o servicios públicos producidos en el distrito federal.

Descriptas así las diversas aproximaciones para abordar la incidencia territorial del gasto, parece desprenderse el enfoque del colectivo de beneficiarios como el adecuado para su aplicación en la contabilización de las balanzas fiscales y en el proceso de distribución de fondos de coparticipación.

Mientras que en todas las variantes del criterio del Flujo Monetario los receptores de fondos los perciben entregando una contrapartida de bienes, servicios, recursos productivos, etc., los integrantes del Colectivo de Beneficiarios perciben la prestación sin entregar nada a cambio.

¿Quién es el que se beneficia con el gasto público en educación: el docente que produce el servicio o los alumnos que lo reciben? Aquél entrega, a cambio de un salario, su fuerza de trabajo, y el alumno percibe educación gratuita. En el ejemplo seleccionado es clara la identificación del beneficiario, pero no existe diferenciación territorial entre la producción del bien público y su consumo. Sin embargo, existen muchos casos en que esta distinción se da y la elección del criterio adecuado para imputar territorialmente el gasto es relevante.

Es entonces que, a pesar de que en diversos ámbitos académicos y de investigación se extiende la opinión de utilizar el Gasto Geográfico para reflejar la asignación territorial del gasto en el proceso de distribución de recursos tributarios de origen nacional, este trabajo la cuestiona y sugiere como metodología a implementar el enfoque del Colectivo de Beneficiarios. El proceso de asignación territorial se vería fortalecido adicionando a la actual imputación una estimación basada en el citado enfoque.

Bibliografía

Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. "Presupuesto de Gastos y Recursos de la Nación", Año 2007.

Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. "Manual de Clasificaciones Presupuestarias", Año 2007.

Barberán, R., Bosch, N., Castelis, A., Espasa, M., Rodrigo, F. y Ruiz-Huerta, J. "Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central". Barcelona, Ariel 2000.

Barberán, R. "Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales. Revisión de las estimaciones realizadas en España y análisis de sensibilidad para 1996". Ministerio de Hacienda (Instituto de Estudios Fiscales), Madrid, 2001.

Bosch, N.; Espasa, M. y Sorribas, P. "La capacidad distributiva y estabilizadora-aseguradora del presupuesto del gobierno central español". Universitat de Barcelona (Institut d'Economia de Barcelona), Junio 2001.

Grupo de trabajo para la actualización de la balanza fiscal de Catalunya. "La Balanza Fiscal de Catalunya con la Administración Central". Administración del Estado-Generalitat de Catalunya, Enero 2005.

Roig Alonso, M. "La distribución espacial en España de los beneficios derivados del gasto público: aplicaciones a Galicia y al País Valenciano", en "Incidencia del gasto público en España. Análisis del Colectivo de Beneficiarios". Ministerio de Hacienda (Instituto de Estudios Fiscales), Madrid 1990.

Sanguinetti, J. y Tommasi, M. "Una propuesta de reforma integral del sistema fiscal federal". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. 2001.

Vilches, G. "Coparticipación Federal de Impuestos y Desarrollo Económico". Fundación CECE. Serie Estudios 32, Abril 2006.

Vilches, G. "Coparticipación Federal de Impuestos. Un esquema basado en capacidades fiscales y necesidades de gasto". Fundación CECE. Serie Estudios 30, Junio 2003.

Zapata, J.A. "Argentina. Sistema de Coparticipación Federal. Cambios para una mayor eficiencia fiscal". Mayo 1997.

Esta edición se terminó de imprimir
en marzo de 2009 en Gráfica Laf s.r.l.
Monteagudo 741 (B1672AFO) - Provincia de Buenos Aires

