

EL SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN INTEGRAL DEL PROGRAMA DE GOBIERNO/PRESUPUESTO COMO INSTANCIA ESTRATÉGICA PARA MEJORAR EL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS. EL CASO ARGENTINO

Director: Dr. Orlando Andrés BRACELI

Investigadores:

- Lic. Daniel Alberto ROCA
- Cont. Alicia Susana GORRI
- Lic. Rosana JAN CASAÑO
- Lic. Amanda Guadalupe AGÜERO HEREDIA
- Lic. Magister María Silvana BRACELI
- Cont. Magister Federico GIMENEZ

Becarios alumnos:

- Paula FISIGARO
- Carlos GIUSEPPONI

El presente es un extracto del trabajo que se está elaborando en el marco del Proyecto Bianual 2013/2015, auspiciado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y Posgrado de la UNCuyo, en el cual participan todos los miembros de la cátedra de Finanzas Públicas CPN y PP, investigadores y ayudantes becarios. El mismo busca destacar el valor fundamental de una de las instancias básicas del proceso presupuestario: “**El seguimiento integral de la ejecución del programa de gobierno/presupuesto**”, condicionante fundamental para avanzar a mejorar los procesos de asignación de recursos públicos en su integralidad.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación del trabajo

El presupuesto público, bajo determinadas condiciones, es el único instrumento político que posibilita evaluar integralmente la gestión de gobierno. **La evaluación es la instancia que legitima la gestión; sin esta instancia la gestión es incompleta, irregular, imperfecta.** Por ejemplo, no se puede imaginar a una prestación educativa que no contemple el proceso de la evaluación, sin seguimiento, sin medición de la calidad, sin identificar los desvíos, sus causas y determinar las diferentes medidas correctivas. La prestación educativa se evalúa al inicio, durante y concluido el ciclo lectivo; por ejemplo, un alumno que saca una calificación de tres puede tener causales diversos, no estudio, tiene dificultades de comprensión, no tuvo un buen docente, etc. Las acciones correctivas son diferentes según sean las causas.

El seguimiento es la instancia de evaluación que se realiza durante la ejecución del Programa General de Gobierno/Presupuesto; consiste en comparar las decisiones de asignación (programación) con la efectiva asignación durante el periodo de ejecución, de manera de poder establecer los desvíos, sus causas, explicitar responsables y diferentes tipos de decisiones correctivas. Representa un componente fundamental del proceso de gestión de un programa de gobierno, tiene **carácter preventivo, correctivo, es concomitante** y de naturaleza dinámica, es el que **permite anticiparse, corregir y reasignar.**

Sin seguimiento durante la gestión es imposible alcanzar una adecuada asignación de recursos, que posibilite flexibilizar el programa de gobierno, incorporar situaciones coyunturales y generar como rutina procesos de corrección, durante la instancia de la acción tanto en las necesidades a atender, su priorización como en los factores asignados a cada una

de ellas. El seguimiento constituye una herramienta esencial para poder **corregir, reasignar y flexibilizar el programa de gobierno/presupuesto**, liberando recursos provenientes de cambio de prioridades entre las necesidades o de identificar y corregir inadecuadas relaciones insumo – producto, sin perder de vista la historia de la programación inicial, de manera de enriquecer los sistemas de información integrales, sustento o cimiento de toda gestión, que aspire a maximizar el bienestar y la calidad de la población.

Las técnicas vigentes y la mayoría de la doctrina imperante han puesto poco énfasis en éste proceso, cuando constituye, una instancia fundamental para dinamizar y mejorar los procesos de asignación de recursos públicos, minimizar procesos incrementales del gasto público a partir de la reasignación de necesidades y de los recursos que se destinan para su satisfacción, acotar la discrecionalidad, aumentar la participación y transparencia, impactando de esta forma positiva en el bienestar general de la comunidad.

Por otro lado, al analizar el caso Argentino¹, que será objeto de estudio en el proyecto principal, se observa que constituye un tema central y aun pendiente. No existe un sistema de seguimiento integral; los seguimientos que se realizan no son sistemáticos, tienen un fuerte componente financiero y no plantean el proceso de asignación de recursos completo. Se observa que las instancias de seguimiento y evaluación final, presentan grandes debilidades o insuficiencias que llevan a enfrentar procesos rígidos que frenan o dificultan la gestión, impiden los procesos de reasignación de recursos, promueven comportamientos políticos que tienden a manejos discrecionales. La falta de seguimiento y control ha impulsado progresivamente el deterioro del sistema republicano de gobierno, crisis macroeconómicas, con traumáticos procesos de “ajustes”, donde la racionalidad está ausente y se culmina con efectos negativos, generando costos de oportunidad respecto de los resultados de la gestión, impactando en la satisfacción de las necesidades públicas y en la calidad de vida de la población, afectando principalmente a los sectores de menores ingresos monetarios.

El presente busca desarrollar una metodología integral para el seguimiento del Programa General de Gobierno/ Presupuesto sobre la base de una nueva concepción, que permita distinguir niveles, comparar instancias de programación y reprogramación con las instancias de ejecución; identificar desvíos, sus causas, responsables y medidas correctivas, culminando con procesos que retroalimenten los sistemas de información de base que necesariamente impacten en mejores programaciones futuras y por lo tanto, mejores procesos de asignación de recursos públicos integrales. La propuesta intenta convertir en una rutina rigurosa a esta instancia y está sustentada en una nueva concepción de como gobernar, que adopte como centro las necesidades públicas y sus causas, que sólo se pueden identificar cuando se las vincula con el territorio.

1.2. Objetivos del presente trabajo

El trabajo presenta múltiples objetivos, entre los cuales básicamente se destacan:

- Realizar un análisis integral del funcionamiento del sistema presupuestario argentino, en particular el caso del Gobierno Nacional.
- Identificar en cada una de las instancias del proceso presupuestario (momento de la decisión, el momento de la ejecución, registración y seguimiento y el momento de la evaluación final de la gestión), las causas que dificultan la implementación de un sistema de seguimiento integral del Programa de Gobierno y Presupuesto, basado en una concepción de Hacienda Productiva Plena.

¹ Este tema será objeto de todo el proyecto de investigación, en donde se realizará una evaluación integral del subsistema de seguimiento y control en la Argentina, en el presente documento, dadas las restricciones de extensión se pondrá mayor énfasis en la propuesta metodológica.

- Desarrollar una metodología integral para el seguimiento del Programa General de Gobierno y Presupuesto.
- Generar material para el uso de las asignaturas vinculadas a la Economía del Sector Público, como así también para otras asignaturas vinculadas al área.

1.3. Alcance del presente trabajo

En el presente punto se busca realizar algunas advertencias previas referidas al objeto y los alcances del trabajo:

- El presente trabajo está sustentado en un sustantivo aporte, vinculado con un cambio de concepción del presupuesto; el presupuesto como una identidad del Programa General de Gobierno². Las proposiciones llevan en sí una nueva concepción de cómo gobernar teniendo como centro el destinatario final del accionar público, el hombre y el ámbito en donde vive y se desarrolla.
- Si bien en este proyecto se ha puesto énfasis en proposiciones vinculadas con el seguimiento de la gestión, la factibilidad de su aplicación depende de que se acompañe con cambios en todas las instancias del ciclo de la gestión, dada la alta interrelación que existe entre los diferentes instrumentos de gestión.
- El proyecto procura analizar cómo funciona el subsistema de seguimiento y control en la Argentina, en el presente documento, dadas las restricciones de extensión sólo se realizarán algunos comentarios preliminares, encuadrando el tema en la normativa de referencia; el énfasis en este documento se hará sobre los aspectos metodológicos que se proponen para un nuevo sistema de seguimiento integral para la gestión.
- No es una propuesta cerrada, constituye un proyecto de largo plazo, que trasciende gestiones de gobierno.

2. CONCEPTOS Y DEFINICIONES QUE SUSTENTAN EL TRABAJO

2.1. El proceso de asignación de recursos

La asignación de recursos pública constituye la raíz del problema económico, plantea cómo maximizar la satisfacción de necesidades de la población con una cantidad de recursos limitada o dados determinados niveles de satisfacción de las necesidades, cómo minimizar los recursos que se afectan o destinan a tal fin. Exige un ordenamiento de las necesidades de acuerdo con su estado de situación y las prioridades políticas predeterminadas para la posterior aplicación de los recursos, de manera de maximizar la prestación en término de necesidades satisfechas, con los recursos que se disponen. En el proceso de asignación de recursos se produce una **articulación** entre las **necesidades**, los **bienes** que las satisfacen y los **insumos** o factores productivos que se requieren, con el objetivo de maximizar el nivel de la prestación.

La **asignación de recursos efectiva o real** se alcanza cuando se aborda la ejecución del Programa General de Gobierno. En la concepción estática (instancia de la programación) muestra sólo una matriz de decisiones de asignación que debe servir de guía a la instancia de ejecución, mostrar la estructura de las decisiones y promover un determinado nivel de consolidación financiero. Constituye la restricción o límite en cuanto al uso de recursos. La

² Este supuesto requiere del cumplimiento pleno de los principios presupuestarios de unidad/universalidad en cuanto al contenido y su expresión temporal.

instancia de la asignación real es dónde se hace efectiva la asignación de recursos pública y posibilita diferentes tipos de evaluación durante la ejecución y concluido ésta.

2.2. El programa general de gobierno/presupuesto

El **presupuesto** constituye el principal instrumento de asignación de recursos para la generación de bienes públicos dirigidos a la satisfacción necesidades públicas, sean éstas de uso o consumo individual o conjunto, destinadas a objetivos de distinta naturaleza, en el marco de un **Programa general de gobierno** y condicionado por las restricciones financieras y legales, siguiendo un modelo de desarrollo que guíe el proceso de toma de decisiones.

El **Programa general de gobierno** es el ordenamiento del conjunto de prestaciones públicas con un objetivo común compatible, en un contexto como éste es posible potenciar la complementariedad natural de los bienes públicos.

2.3. Instancias del proceso de asignación de recursos: presupuesto/programa de gobierno y ciclo presupuestario³

Cuadro N° 1: Presupuesto/programa de gobierno y ciclo presupuestario

Momento de la Decisión (Programación)	Momento de la ejecución (Registración y Seguimiento)	Momento de la evaluación final
Programa General de Gobierno /Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> - Registración de la ejecución del programa de gobierno. - Seguimiento de la ejecución del programa de gobierno. - Registración patrimonial (impacto de la ejecución del programa de gobierno en el patrimonio). 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuenta de Inversión (Rendición de la ejecución del programa general de gobierno)
<p>Constituye la instancia estática del proceso de asignación de recursos público, surge de una instancia interna que da lugar al documento presupuestario. Es intensivo en información y constituye una matriz de decisiones que vincula la situación actual con aquella donde se pretende arribar. En esta instancia aparece la evaluación estática base para fundar las decisiones de asignación y la instancia del análisis político que realiza el parlamento. En este proceso se debe procurar conocer tres elementos fundamentales: la situación ideal, la situación actual y la decisión programada, en los diferentes aspectos que son materia de programación.</p> <p>En esta instancia se explican y explicitan los compromisos u obligaciones de hacer para satisfacer distinto tipo de necesidades, a cargo de un responsable, al cual se le asignan los recursos.</p>	<p>Es el momento de la ejecución en donde se efectiviza la asignación de recursos. Instancia fundamental para identificar desvíos respecto a la programación inicial y/o la reprogramada, incorporar situaciones no contempladas, rearmar las prioridades respecto a las necesidades a satisfacer, identificar recursos mal utilizados, e impulsar procesos de reasignación de recursos hacia la nueva estructura de prioridades.</p> <p>En esta instancia se muestra cómo se está cumpliendo el compromiso de hacer al cual se le asignaron los recursos ajustado durante las distintas instancias de seguimiento o monitoreo</p>	<p>La evaluación final debe comprender cada una de las prestaciones públicas/necesidades públicas y los diferentes niveles de consolidación que integran el presupuesto inicial y el ajustado por las reprogramaciones que se realicen durante el proceso de ejecución, a partir de las distintas instancias de seguimiento.</p> <p>El proceso presupuestario explica o debiera explicar gran parte de lo que ocurrió con el programa general de gobierno del período y es fundamental para retroalimentar los sistemas de información integrales que darán lugar y enriquecerán las futuras programaciones.</p> <p>Esta última instancia, debe explicar cómo se han cumplido los compromisos de hacer a los cuales se les asignaron los recursos, los desvíos, las causas, identificar los responsables y su explicación y las medidas correctivas adoptadas.</p>

³ BRACELI, Orlando, Tesis doctoral: "Hacia una nueva concepción del presupuesto público". (En vías de publicación). 2011.

La función de asignación de recursos abarca al presupuesto público/programa general de gobierno en su concepción estática (instancia de la programación) y su concepción dinámica (proceso de la ejecución, registración y seguimiento y por último, en la instancia final, dirigida a la evaluación integral del proceso presupuestario⁴ y la gestión).

El **presupuesto público/programa general de gobierno constituye una matriz de decisiones de asignación**; la asignación real se concreta durante la instancia dinámica de la ejecución y se manifiesta en la registración de la ejecución: la gestión presupuestaria. La gestión pública integral es un **concepto dinámico** y comprende tres etapas fundamentales que coinciden con el **ciclo presupuestario**: la **programación de la gestión**, la **registración de la ejecución y el seguimiento** y la **evaluación integral de la gestión pública**. El proceso de formulación del presupuesto es sólo un momento de la gestión, la instancia de la programación; en cambio el ciclo presupuestario comprende todos los momentos de la gestión pública integral (ex antes – durante - ex post).

2.4. Clasificación de las prestaciones públicas

Las prestaciones públicas se pueden clasificar en dos grandes grupos: las **prestaciones públicas finales** y las **prestaciones públicas instrumentales**.

- **Prestaciones públicas finales:** son aquellas cuyos resultados satisfacen directamente necesidades o carencias públicas. Los bienes públicos finales salen de la organización para satisfacer una necesidad humana o una necesidad garante del sistema. Se pueden distinguir dos tipos de prestaciones públicas finales:
 - ✓ **Homogéneas:** son aquellas cuyo producto final (bien público) satisface una necesidad pública directa de la población, generan un producto homogéneo y tienen un responsable primario en su ejecución. Se caracterizan por tener un único proceso productivo y un sólo bien público final, que es el que da origen a la prestación; si se generan otros, deben considerarse externalidades y tantos, bienes intermedios como actividades integran el proceso productivo. Por ejemplo: Educación primaria de jornada simple, Atención ambulatoria de cardiología de 1º nivel de complejidad, Desarrollo de espacios verdes – plazas, etc.
 - ✓ **Consolidadas:** constituyen agregaciones de dos o más prestaciones públicas finales homogéneas afines, con características y diferentes o similares procesos productivos. La cantidad de niveles de consolidación, el nivel de desagregación, es variable y función del conocimiento de la necesidad/prestación pública. Por ejemplo: Educación, Educación primaria, Educación primaria jornada simple o Atención ambulatoria, atención ambulatoria de cardiología, etc.
- **Prestaciones Públicas Instrumentales:** son aquellas prestaciones cuya existencia se justifica a partir de la presencia, de por lo menos, una prestación/necesidad pública final; se generan internamente dentro de la organización, el resultado de su accionar se lo denomina bienes instrumentales, no llegan directamente a los carenciados de los bienes públicos finales. Por ejemplo: las prestaciones vinculadas a los servicios de mayordomía, servicios de limpieza, servicios de contabilidad, servicios de compras, etc. Se pueden distinguir dos tipos: Instrumentales homogéneas e Instrumentales consolidadas.

⁴ En el caso Argentino sería la Cuenta de Inversión (Art. 75 inc. 8 CN).

2.5. El proceso productivo y sus actividades

Cada prestación pública de producción o gerenciamiento público debe explicitar su proceso productivo, integrado por un conjunto de actividades generadoras de bienes intermedios, que luego se articulan y dan lugar al bien público final. A continuación se describen brevemente cada uno de estos conceptos:

- **Proceso productivo:** es el conjunto de actividades vinculadas a una determinada prestación pública homogénea, articuladas en función de cómo se encuentre definido el bien final y la necesidad o carencia pública.
- **Actividades:** son las acciones que integran los procesos productivos de cada una de las prestaciones públicas homogéneas finales e instrumentales. El tipo de acción a realizar dependerá de las causas de las necesidades insatisfechas que pueden tener su origen en la falta de explicitación de la carencia o necesidad pública, en problemas de capacidad instalada, o en la propia prestación directa, o en un conjunto de causas diferentes. Las actividades generan **bienes intermedios** que no llegan al usuario, sino que aparecen indirectamente como componente del producto o bien público final o instrumental. El bien final surge de la articulación o ensamble de un conjunto de bienes intermedios; por sí solo, ningún bien intermedio puede satisfacer una necesidad pública final homogénea. Ejemplo: campañas publicitarias para que los niños asistan al colegio, asistencia alimentaria a niños en edad escolar, clases dictadas, etc.

2.6. Distinción entre bienes producto (final e intermedio) y bien insumo

Los bienes producto son el resultado del accionar de una organización o hacienda pública, se debe distinguir:

- **Bienes intermedios:** son el resultado de las actividades de una prestación pública homogénea (final o instrumental). Las actividades generan **bienes intermedios** que no llegan al usuario, sino que aparecen indirectamente como componente del producto o bien público final o instrumental.
- **Bienes finales:** son aquellos que se generan a partir de una prestación pública final (homogénea o consolidada), pudiendo tener diferente naturaleza (bienes de uso individual o uso conjunto, bienes tangibles o intangibles, bienes durables o fungibles, etc.). Ejemplo: el bien final consolidado: egresados de educación media y los bienes finales homogéneos: egresados de educación media perito mercantiles, egresados de educación media bachilleres, etc.
- **Bienes Insumos:** Son aquellos bienes que compra la organización para la realización de una prestación en cualquiera de sus modalidades, representa el gasto de la actividad pública. Solamente pueden tener carácter de finales, si la organización tiene por objetivo último o final su producción o generación. Por ejemplo: suero, texto de lectura, nafta, pasaje aéreo, placa radiológica, etc. Normalmente se sintetizan financieramente en la tradicional clasificación por objeto del gasto, a nivel de agregados financieros; existen distintos niveles de agregación, que toman forma financiera y concluirán con el gasto total (sintetizan financieramente todos los insumos adquiridos por la organización).

2.7. Qué se entiende por evaluación

“La evaluación, en el presente trabajo, constituye una apreciación respecto a una situación ideal, estándar o deseada. Sin evaluación, no existe corrección y tampoco proceso de

superación, La ausencia de esta instancia es sinónimo de “pasar por alto”, “hacer la vista gorda”.

Por otro lado, la evaluación no puede ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente. Forma parte del proceso de gestión. Tampoco es conveniente que la evaluación sea entendida como “la última etapa”, cuando en realidad todo el proceso de diseño e implementación de las diversas prestaciones públicas debe estar impregnado de las dos caras: planificar y evaluar durante y concluida la gestión. Como se expresó al inicio del presente trabajo, la evaluación constituye un componente fundamental de la gestión, en particular de la gestión pública, **es el elemento que legitima una gestión de gobierno**. En otros términos, la evaluación puede considerarse como una apreciación que surge de comparar los logros alcanzados con relación a los logros esperados, en los diferentes aspectos que se haya considerado; identificando desvíos, causas y las acciones correctivas pertinentes.

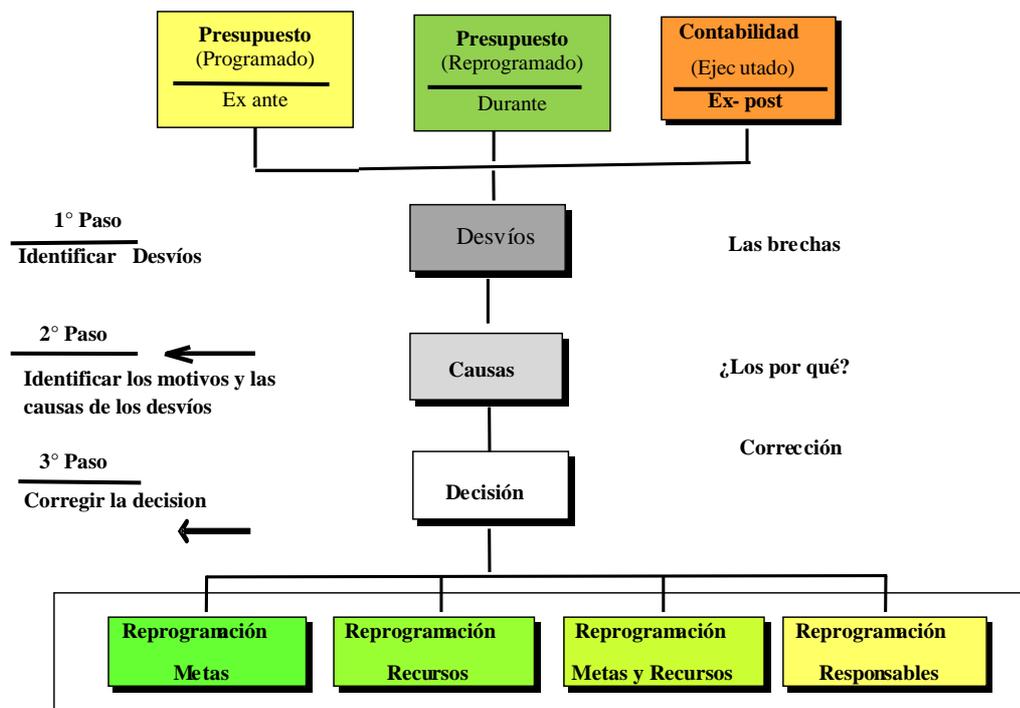
2.8. Los tipos y momentos de evaluación: la evaluación dinámica y la evaluación estática

Cuadro N° 2: Evaluación estática y dinámica

<p>EVALUACIÓN ESTÁTICA (Momento de la decisión asignadora)</p>	<p>Este tipo de evaluación constituye un insumo durante el proceso de formulación para asistir a la toma de decisiones de asignación y luego, en el tratamiento legislativo, para posibilitar evaluar políticamente la decisión, observar el realismo y calidad de las metas programadas. Presenta dos grandes instancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1° Instancia: Compara la situación actual de la necesidad con la situación ideal o estándar, se procede a la fijación de prioridades y la elección de alternativas en la instancia de preasignación de los recursos. La situación considerada ideal o estándar puede variar en el espacio y en el tiempo. En esta instancia, las necesidades públicas tienden a competir entre sí, no necesariamente por el objetivo sino por los recursos; es el momento de priorizar dando distintos pesos relativos a cada una de ellas. A partir de éstas prioridades se seleccionan las alternativas que predeterminan el tamaño de la prestación y guiarán el proceso asignador de recursos. Aun cuando la instancia de priorización es eminentemente política y discrecional, éste análisis procura incorporar elementos objetivos que ayuden a la decisión. Las decisiones serán distintas según se conozcan o no las necesidades y las causas de las necesidades insatisfechas, debido a que de esta manera se podrán identificar los costos alternativos en términos de exclusión de necesidades no satisfechas en cada una de las decisiones que se adopten. • 2° Instancia: Esta instancia tiene como finalidad poder analizar integralmente el proceso de priorización de necesidades insatisfechas, a partir de un conjunto de relaciones que permiten explicar sintéticamente las situaciones alcanzadas en la primera instancia. Se explicitan tres datos sobre la necesidad pública insatisfecha que se va a evaluar: situación ideal de la necesidad (nivel óptimo – concepto relativo), estado de situación actual y el objetivo propuesto (alternativa elegida en la instancia anterior). Cada desvío tiene un significado y usos distintos. La situación ideal podría tener distintos orígenes, por ejemplo: un estándar internacional, un estándar propio, una definición política.
<p>EVALUACIÓN DINÁMICA (Durante y concluida la gestión presupuestaria)</p>	<p>Esta evaluación se realiza a partir de la comparación de distintas variables en dos momentos temporales. Según el momento del ciclo de la gestión que se esté comparando, se pueden distinguir los siguientes tipos de evaluación dinámica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante el proceso de seguimiento de la gestión presupuestaria integral. Esta es la evaluación que se desarrolla durante la ejecución de la gestión, tiene por objetivo analizar los desvíos que pudiesen haber ocurrido respecto de la programación original, posibilitar desarrollar las acciones correctivas que permitan corregir, incorporar situaciones coyunturales, redefinir la estructura de prioridades de las necesidades insatisfechas, identificar recursos mal asignados y reasignarlos a nuevas prestaciones o prestaciones más prioritarias, liberando a otros sectores, etc. Este tipo de evaluación es el que permite incorporar la coyuntura y dinamizar la programación, de manera de evitar la discrecionalidad, decisiones incrementales o procesos de “ajuste traumáticos” con altos costos de oportunidad. • Concluida la gestión presupuestaria e integral: Constituye un proceso que toma la situación inicial y la situación una vez concluida la gestión presupuestaria y la gestión integral del período; debe servir de sustento para la evaluación legal y política de la gestión. Debe manifestarse en la rendición integral de la ejecución del programa anual de gobierno que se expresa en el presupuesto y debe realizarse sobre la base de una contabilidad integrada (registración presupuestaria y registración patrimonial).

En el **Cuadro N° 2** se explican dos categorías de evaluación según el momento del ciclo de la gestión en que se encuentre y los objetivos y usos de cada una de ellas, distinguiendo la **evaluación estática**, que se da en el momento de la programación a la **evaluación dinámica** que se produce durante y concluida la gestión. En el **Cuadro N° 3**, se presenta una síntesis de las instancias del proceso de evaluación dinámica.

Cuadro N° 3: Esquema de las instancias y componentes que integran el proceso de evaluación dinámica de la gestión pública presupuestaria

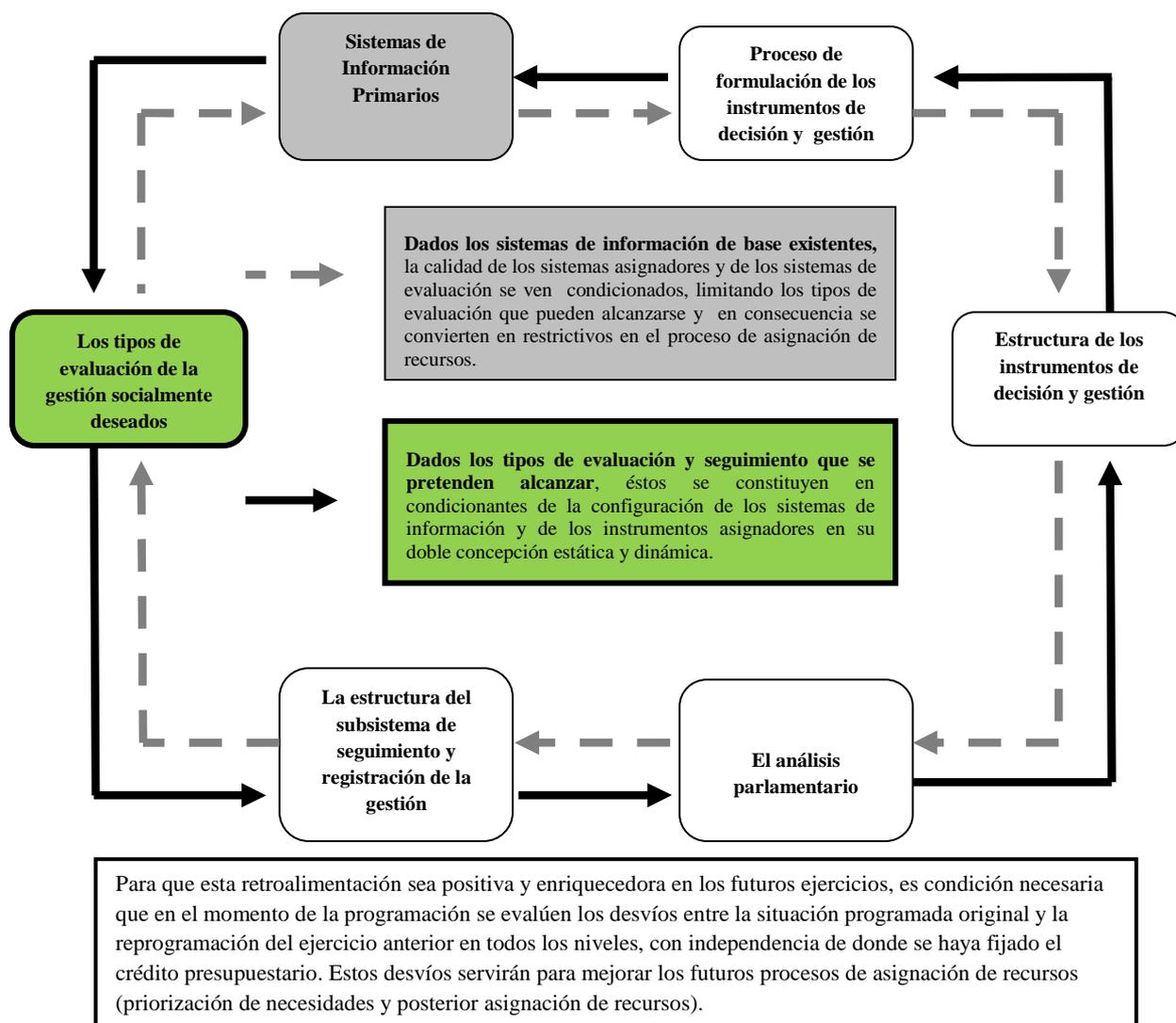


Fuente: BRACELI, Orlando, "La evaluación de las políticas públicas. El caso Argentino", en "Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público", Compilador Ginestar Angel, Vol. II, UBA-CITAF-OEA, Bs. As., 1998 y "Los Límites a la Evaluación de las Políticas Públicas. El Presupuesto y la Cuenta de Inversión Nacional", en XXXI Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, FCE-UN Córdoba, 1998.

Del **Cuadro N° 3** se deduce un condicionante fundamental para evaluar la ejecución del programa general de gobierno/presupuesto, las **estructuras de programación deben ser compatibles con las estructuras de registración**, como dos caras de una misma moneda. Esta condición posibilitará la evaluación durante la ejecución de la gestión y concluida esta para la evaluación final. Se pueden distinguir diferentes tipos de situaciones que imposibilitan la evaluación del programa general de gobierno/presupuesto, no se puede evaluar aquello que no se programa, aunque exista una adecuada registración, no se puede evaluar aquello que no se registra, aunque se haya transitado un correcto proceso de programación y tampoco se puede evaluar todo aquello que se programa y se registra, pero no se determinan o identifican las causas de los desvíos, las medidas correctivas y los responsables.

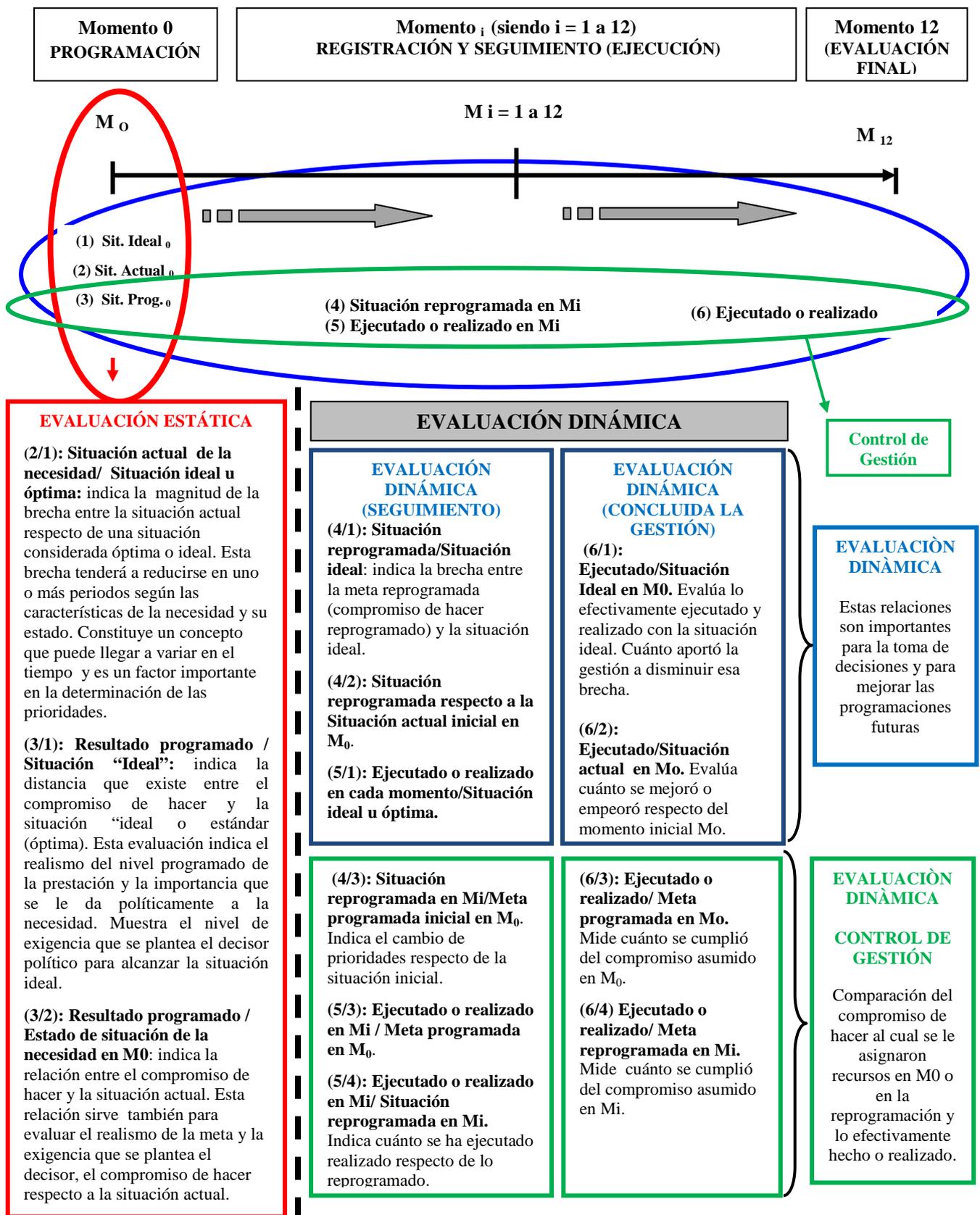
Existe una **interrelación entre los sistemas de información, los instrumentos asignadores en su concepción estática y dinámica y los tipos de evaluación de la gestión integral y presupuestaria**. Los tipos de evaluación y seguimiento que se aspiren alcanzar son los determinantes o condicionantes de los sistemas de información y de los instrumentos asignadores en su concepción estática y dinámica. El proceso de evaluación requiere como condición necesaria la **compatibilidad** entre los procesos de formulación, las estructuras de programación, las estructuras contables y la estructura de la rendición integral programa de gobierno/presupuesto.

Cuadro N° 4: Interrelación entre los diferentes instrumentos de decisión y gestión



En el **Cuadro N° 5** se sintetiza un conjunto de relaciones que surgen del proceso de evaluación estática y dinámica. Todas las relaciones explicadas son **insumos para el proceso de asignación de los recursos públicos, fundamental para el análisis político del órgano Ejecutivo y del Parlamento** (evaluación de la decisión) y también posteriormente, constituyen **insumos para la evaluación dinámica de la gestión** (programado versus ejecutado); tanto en el proceso de seguimiento como en la evaluación final y **para retroalimentar las futuras programaciones y enriquecer los sistemas de información.**

Cuadro N° 5: Esquema gráfico de la evaluación estática y dinámica en el proceso de la gestión presupuestaria



Nota: Se supone que la situación ideal permanece constante durante el ejercicio, aunque según el tipo de necesidad podría llegar a cambiar.

En el **Cuadro N° 6** se incorpora un ejemplo, que busca ilustrar lo expresado, a partir del análisis de una variable: la mortalidad infantil.

Cuadro N° 6: Ejemplo de evaluación estática y dinámica con indicadores de Mortalidad Infantil

Indicador	Análisis de la información real					
	1	2	3	4	5	6
	Situación Ideal (estándar)	Situación actual M_0	Obligación de hacer Programada en M_0	Obligación de hacer Reprogramada en M_i	Obligación de hacer Ejecutada en M_{12}	Estado de Situación en M_{12}
Caso 1 Mortalidad Infantil	3% ₀	30% ₀	- 3% ₀		-3% ₀	27% ₀
Caso 2 Mortalidad Infantil	3% ₀	30% ₀	-12% ₀		-7% ₀	23% ₀
Caso 3 Mortalidad Infantil	3% ₀	8 % ₀	- 3% ₀		+1% ₀	9 % ₀

SUPUESTOS QUE SE INCORPORAN PARA SIMPLIFICAR EL CASO A ILUSTRAR:

- a- Que la situación ideal no se modifica durante el periodo de estudio.
- b- Que no se han producido reprogramaciones durante el ejercicio y por lo tanto sólo se va a analizar la situación realizada al final del ejercicio.

Caso 1: Se cumplió la meta programada, pero cabe preguntarse si era suficiente el “compromiso de hacer”. Esto es lo que debe evaluar el legislador en el momento de la programación.

Caso 2: La meta no se alcanzó, pero es más meritorio que el logro alcanzado en el Caso 1.

Caso 3: Se termina con un estado de situación inferior al inicial, la Mortalidad Infantil aumentó en 1%₀. La instancia de seguimiento pasa a cumplir un rol fundamental: **prevenir, anticiparse y corregir.**



El ejemplo busca ilustrar cómo se enriquece el proceso decisorio, y el debate parlamentario al incorporar información y la evaluación como un proceso sistemático en cada una de las instancias del ciclo de la gestión; repercutiendo necesariamente en una mejora cualitativa en el proceso de asignación de recursos, retroalimentando las futuras programaciones y enriqueciendo los sistemas de información.

Debe quedar claro que el CONTROL DE GESTIÓN, está relacionado con la relación del compromiso de hacer y lo efectivamente realizado; sin embargo es fundamental que se complemente con la EVALUACIÓN ESTÁTICA para evaluar la calidad de la programación. El estado de situación de la necesidad ayuda a la decisión política, da elementos objetivos al proceso de priorización. La decisión política no será igual si se está en el Caso. 1 o 2 que en el Caso 3.

La EVALUACIÓN ESTÁTICA fortalece el debate parlamentario, sirve de soporte al legislador para evaluar el proceso de priorización y el realismo de las metas. Por ejemplo, no es lo mismo plantearse como objetivo disminuir un 3%₀ la Mortalidad Infantil en el Caso 1, que en el Caso 3.

2.9. Vinculación del sistema de evaluación con los principios presupuestarios de universalidad/unidad reconsiderados⁵

Históricamente estos principios estaban referidos a la concepción de Hacienda Erogativa y la reconsideración se realiza a partir de la concepción de Hacienda Productiva Plena⁶, donde el gasto deja de ser una variable exógena para ser una variable dependiente de las prestaciones públicas /necesidades públicas (proceso natural de la asignación de recursos).

⁵ BRACELI, Orlando, TESIS DOCTORAL: “Hacia una nueva concepción de presupuesto público. Los nuevos paradigmas”, FCE-UNCuyo, 2011.

⁶ Las **Haciendas Productivas Plenas** son aquellas donde el instrumento asignador vincula tres requisitos básicos para garantizar un proceso de asignación de recursos pleno: **necesidades públicas**, los **bienes públicos** (finales e intermedios) y el **gasto público** (bienes insumo que el estado requiere para su provisión).

La reconsideración de estos principios sintéticamente se puede resumir:

- El **principio de universalidad reconsiderado** plantea que se deben explicitar todas las prestaciones públicas, cualquiera sea su modalidad (forma de financiamiento, funcionamiento, organización, campo del derecho al que pertenezcan, etc.), sin que exista ningún tipo de compensación. Los gastos tributarios, por ejemplo, constituyen un ejemplo de una compensación que debiera explicitarse, dado que son prestaciones que generan costos alternativos en termino de otras necesidades no satisfechas y por lo tanto deben ser evaluados para ver si se justifica su permanencia o no.
- El **principio de unidad reconsiderado** plantea que el presupuesto debe contener todas las prestaciones/necesidades públicas, cualquiera sea su modalidad, que posibilite una lectura integral en un único documento, en las diferentes etapas (estáticas o dinámicas) sin excepciones. Condición necesaria para poder hacer una evaluación integral del programa de gobierno en los distintos momentos y con distintos niveles de consolidación de la información, permitiendo explicitar los diferentes niveles de responsabilidad. Dicho así, el presupuesto pasa a ser una expresión del Programa de Gobierno.

En consecuencia, para dar cumplimiento a estos principios plenamente y que satisfagan el objetivo de maximizar la asignación de recursos y además posibilitar la transparencia plena en el accionar público y todas las modalidades de participación y evaluación, es fundamental que: el Programa General de Gobierno/Presupuesto de una determinada unidad política incluya todas las prestaciones/ necesidades públicas que promuevan el bienestar general, el interés común. El cumplimiento de esta condición permite el abordaje integral del proceso de asignación de recursos que se genera en el ámbito de todo el Sector Público y debe cumplimentarse en todas las instancias del ciclo de la gestión.

No se pueden evaluar, en forma estática o dinámica integralmente prestaciones públicas sin que se cumpla plenamente estos principios, no es racional evaluar sólo una porción del Programa de gobierno. **La asignación de recursos no puede ser plena y maximizar el nivel de prestaciones públicas, si el proceso de asignación de recursos sólo evalúa una porción de las prestaciones que desarrolla y por lo tanto de los recursos asignados en el proceso económico.**

Para concluir, esta propuesta supone dejar atrás los conceptos extrapresupuestarios y/o parafiscales. Todo el accionar público tiene naturaleza presupuestaria y debe integrar el Programa General de Gobierno, afecta el proceso de asignación de recursos públicos y por ende la asignación de recursos global. Avanzar en esta dirección es un requisito para fortalecer los valores vinculados a la transparencia y participación, que podrían ser considerados como bienes públicos puros que garantizan el funcionamiento integral del sistema. No se puede maximizar el proceso de asignación de recursos, si se aborda sólo una parte o porción de la actividad pública, la forma de financiamiento u organización no convalida que no formen parte del programa de gobierno/presupuesto.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA DESARROLLAR UN SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO SOBRE LA BASE DE LA CONCEPCIÓN DE HACIENDA PRODUCTIVA PLENA

3.1. Características básicas de un nuevo Sistema de Seguimiento del Programa de Gobierno y Presupuesto

En el presente trabajo se entiende por seguimiento a la instancia de evaluación que se realiza durante la ejecución del programa general de gobierno/presupuesto. Este proceso

consiste en comparar las decisiones de asignación (programación) con la efectiva asignación durante el periodo presupuestario, de manera de poder establecer los desvíos, sus causas y las decisiones correctivas.

Tradicionalmente este proceso se ha circunscripto a las partidas de gastos y recursos, con diferentes criterios marcados por las clasificaciones presupuestarias en distintos niveles de consolidación o agregación. Fundamentalmente ha tenido una naturaleza financiera y en muchos casos se ha constituido en un proceso incompleto, al no establecer las causas de los desvíos y la explicación de las medidas correctivas.

En general se observa que las técnicas vigentes y la mayoría de la doctrina imperante han puesto poco énfasis en este proceso, cuando constituye, una instancia fundamental para dinamizar y mejorar los procesos de asignación de recursos a partir de la posibilidad de corregir la programación inicial, incorporar las situaciones coyunturales, generar procesos de reasignación, minimizar procesos incrementales del gasto público y por ende, acotar o minimizar la discrecionalidad.

Para ello, se proponen las bases de un sistema de seguimiento integral de la gestión que plantee las siguientes características básicas:

- La identificación como rutina de los desvíos entre el compromiso de hacer para satisfacer una necesidad, al cual se le asignaron los recursos en el presupuesto, con lo que se va realizando durante el periodo de vigencia, que surge de la registración de la ejecución.
- El análisis de las causas de los desvíos y la explicitación de las medidas correctivas, por ejemplo: redefinición de prioridades, reprogramación de prestaciones públicas (tamaño de la prestación, acompañado o no con cambios en los recursos asignados), reprogramación de responsables.
- El sistema de seguimiento debiera estructurarse en diferentes niveles de análisis, comenzado desde el máximo nivel de consolidación (Cuadro ahorro-inversión – financiamiento), para luego ir desagregando por diferentes criterios: institucional, funcional, territorial, económico hasta llegar a la prestación pública/necesidad homogénea y sus respectivos procesos productivos.
- El sistema de seguimiento de cada una de las prestaciones/ necesidades públicas homogéneas debiera posibilitar evaluar los siguientes conceptos:
 - ✓ El impacto de la prestación pública que está generando en la necesidad pública atendida.
 - ✓ La cantidad de bien público final que se está proveyendo.
 - ✓ El costo presupuestado de la provisión del bien público.
 - ✓ El gasto unitario de los bienes insumos adquiridos.
 - ✓ El crédito presupuestario asignado con relación al **crédito devengado** (factura de provisión, certificación de obra realizada, liquidación de la nómina, etc.) y también con las otras instancias de la gestión de compra del insumo: el **compromiso** (instancia donde se genera la relación jurídica), la **liquidación del gasto devengado** (instancia de la emisión de la orden de pago), el **pago** (instancia que requiere el cumplimiento de las etapas anteriores).
 - ✓ Los costos medios presupuestados, al menos en una primera instancia, los directos de todos los insumos (personal, bienes de consumo, servicios no personales, transferencias, etc.).
 - ✓ Relaciones de insumo/producto, que surjan endógenamente del sistema, que posibiliten explicar un alto porcentaje de los costos presupuestarios y/o totales.

- ✓ Las variables de contexto externo e interno, que se tuvieron en cuenta en el momento de la decisión y las existentes al momento del seguimiento, que ayudarán a determinar la direccionalidad de las medidas correctivas que se deben adoptar.
- ✓ Las variables vinculadas con la calidad de la prestación, etc.
- El sistema de seguimiento debiera prever los siguientes aspectos básicos como objeto de reprogramación:
 - ✓ El cambio de prioridades, a partir de la incorporación de cambios coyunturales que puedan haber incidido en las características de las necesidades, o simplemente porque cambiaron las definiciones políticas. Dicho cambio debe ir acompañado de la respectiva reasignación de recursos.
 - ✓ En el caso de mayores requerimientos, pueden generarse básicamente dos alternativas: 1) liberar recursos de prestaciones públicas que se reducen, suspenden o eliminan o 2) identificar relaciones de insumos/producto inadecuadas que posibiliten liberar recursos y reasignarlos a diferentes prestaciones.
 - ✓ La sustitución del responsable, por falta de actitud o aptitud. Este aspecto es poco utilizado, lo que genera una gran rigidez o inflexibilidad dentro de la organización.
 - ✓ Etc.

3.2. Niveles de seguimiento de la ejecución del Programa de Gobierno/Presupuesto

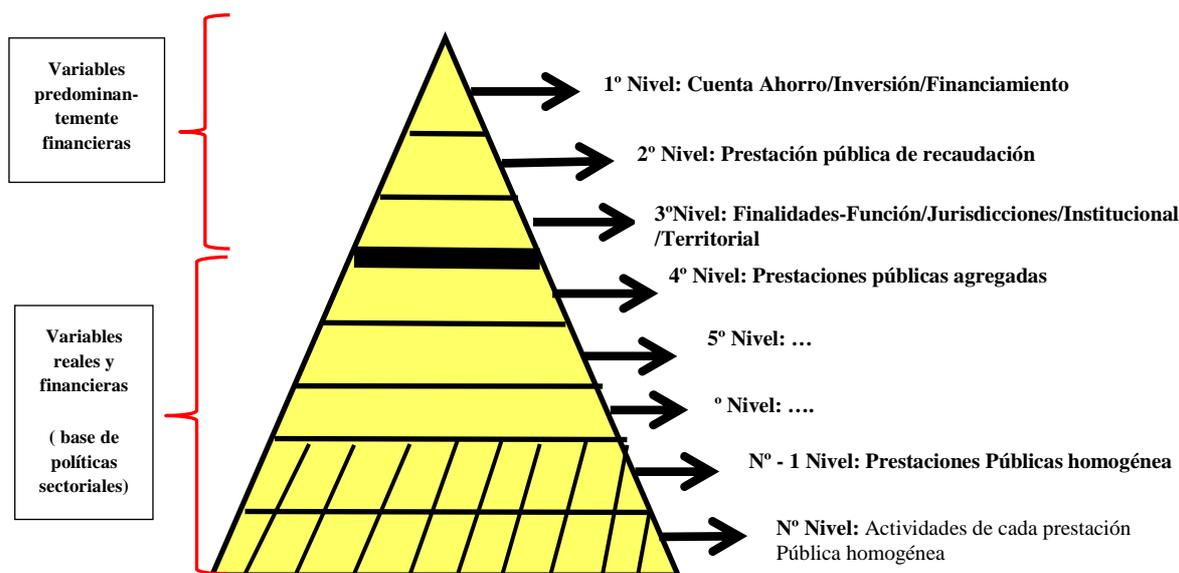
La instancia de seguimiento debe constituir una **rutina**; los aspectos que incluye son función de la calidad de los instrumentos de decisión y gestión que se dispongan y la disposición política de usar racionalmente la información. En todos los casos el seguimiento debe cubrir desde la información más agregada (por ejemplo: cuadro ahorro-inversión-financiamiento), para luego ir descendiendo con diferentes niveles de análisis (institucional, funcional, económico, territorial), prestaciones públicas consolidadas y finalmente llegar a la prestación pública final homogénea o instrumental, con sus respectivos procesos productivos desagregados.

La evaluación del esquema ahorro-inversión y financiamiento, constituye un condicionante para todas las demás evaluaciones, dado que es el que establece los límites (restricción presupuestaria) y los grandes lineamientos de la gestión (por ejemplo: pautas sobre la política de empleo, ingreso, inversión, etc.), aunque desvinculados de las funciones y las prestaciones públicas. Este tipo de evaluación es básico, debe constituir el punto de partida para el resto de las evaluaciones y su metodología debe mantener la misma concepción en la evaluación final de la gestión, que incorpora, además, otros elementos y evaluaciones complementarias.

El seguimiento del cuadro ahorro-inversión –financiamiento (comparación entre programado inicial, reprogramado y ejecutado), se constituye en el primer paso para los procesos de reprogramación durante el ejercicio y la futura programación del ejercicio siguiente. Es el elemento fundamental para poder incorporar la coyuntura, detectar cambios de escenarios, darle realismo a la reprogramación micro, evitando que se produzcan efectos macroeconómicos no deseados.

En principio, la proposición distingue los siguientes niveles de análisis, que se sintetizan en el **Cuadro N° 7**; cada uno de ellos posibilita diferentes usos y usuarios.

Cuadro N° 7: Niveles de análisis del subsistema de seguimiento



Fuente: BRACELI, Orlando, TESIS DOCTORAL: "Hacia una nueva concepción de presupuesto público. Los nuevos paradigmas", FCE-UNCuyo, 2011.

3.3. Momentos y usos de las distintas instancias del subsistema de seguimiento integral del Programa de Gobierno/Presupuesto

La instancia del proceso de seguimiento en sus diferentes niveles, constituye un elemento determinante para dinamizar la gestión: **corregir** la estructura de prioridades, **identificar recursos inadecuadamente utilizados** que permita liberar recursos, **reasignar recursos, mejorar programaciones futuras** y en consecuencia **potencia un mejor proceso de asignación de recursos.**

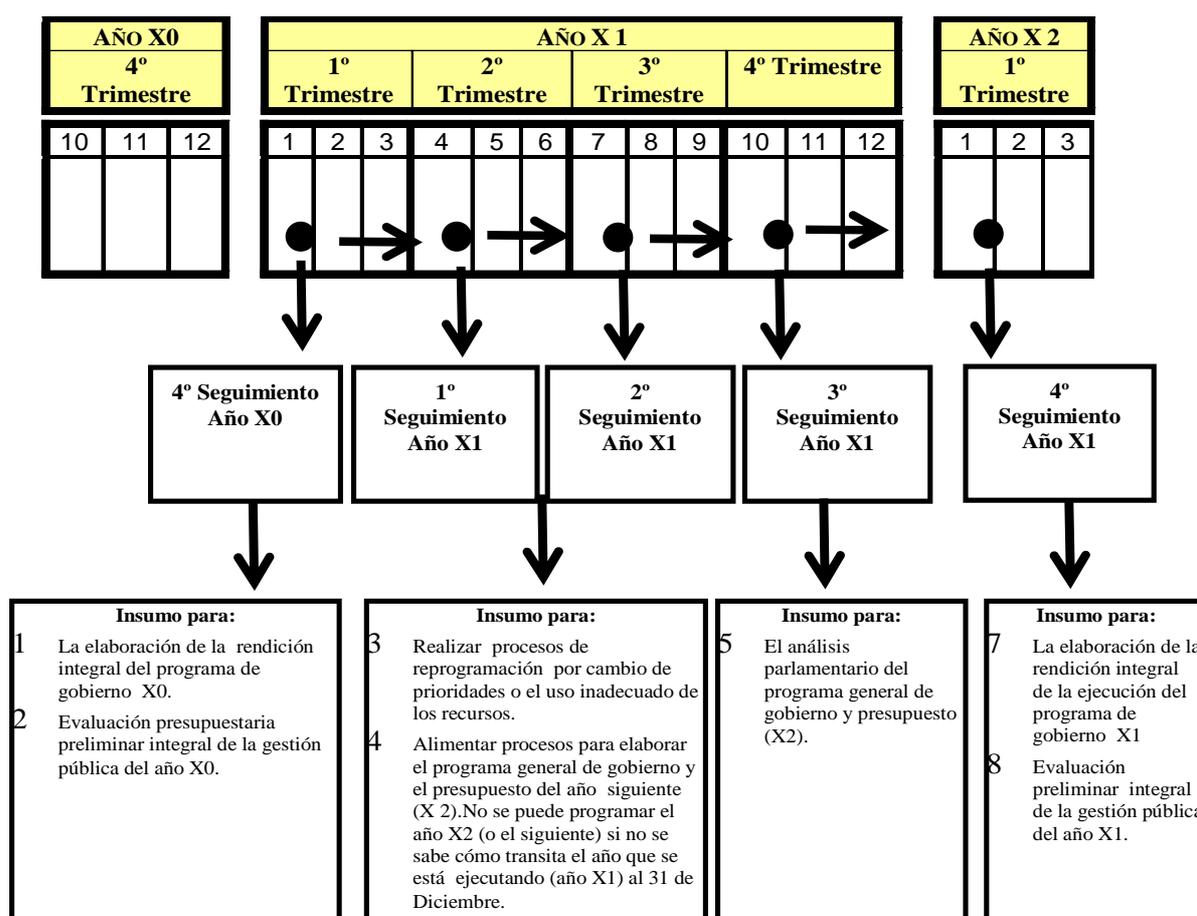
De lo expresado se deducen los **múltiples objetivos y usos** del seguimiento:

- Evaluar la marcha de la ejecución del programa general de gobierno/presupuesto, cómo se están cumpliendo las obligaciones de hacer y el uso de los recursos asignados en los distintos niveles.
- Promover la identificación de los desvíos que se originan entre diferentes niveles de programaciones con los niveles alcanzados tanto en relación con el bien final, bienes intermedios, relaciones insumo/productos.
- Promover la identificación de las causas de los desvíos y su justificación por parte de los responsables, explicitando las medidas correctivas. Esta instancia es fundamental para liberar recursos o reasignarlos y evitar decisiones incrementales.
- Corregir la provisión de las prestaciones/necesidades públicas y la asignación de recursos que se están ejecutando a partir de cambio de escenarios, prioridades, incorporar situaciones coyunturales no previstas en la programación original, identificación de inconsistencias o inadecuado uso de los recursos.
- Generar una rutina o hábito que posibilite un trabajo sistemático en el ámbito de cada comisión parlamentaria; la Comisión de Hacienda y Presupuesto en los temas pertinentes (deuda, recaudación, proyecciones macroeconómicas, etc.) y las comisiones sectoriales (en las prestaciones públicas finales vinculadas a temas afines a su comisión).

- Identificar las relaciones insumo/producto que permitan establecer estándares que posibiliten posteriores procesos de asignación y reasignación.
- Alimentar el proceso de formulación y el análisis parlamentario de los próximos programas generales de gobierno y presupuestos.

En el **Cuadro N° 8** se plantea un esquema temporal trimestral, pero podría adoptarse, según las circunstancias a periodos mayores o menores. Se plantean dos tipos de usos para las instancias del seguimiento: a) usos particulares de cada instancia, en este caso los usos varían según el momento que se realizan y b) usos generales o comunes para todas las instancias.

Cuadro N° 8: Subsistema de Seguimiento Integral de la Gestión



Fuente: Elaboración propia sobre la base del trabajo BRACELI, Orlando y otros, "La Participación legislativa en el debate parlamentario del presupuesto y el presupuesto participativo. Participación indirecta vs. Participación directa". FCE- UNCuyo, trabajo auspiciado por la Asociación Cooperadora de la FCE, 2000.

3.4. Metodología para la aplicación de un Sistema de Seguimiento integral del Programa de Gobierno/Presupuesto

A continuación se resume una metodología que busca la evaluación integral de la gestión, durante la ejecución (seguimiento) y concluida la gestión (evaluación final). Su aplicación en el seguimiento y en la evaluación final conceptualmente es la misma, sólo diferirá en el periodo de análisis y aspectos particulares que incorpora la evaluación final.

La metodología propuesta se ha sintetizado en tres salidas de información que van desde el análisis financiero puro en los niveles más agregados (**Cuadro N° 9**), los niveles de consolidación intermedios, donde se incorpora la articulación de los aspectos reales y financieros (**Cuadro N° 10**), hasta el seguimiento de la prestación pública homogénea y su proceso productivo (**Cuadro N° 11**).

Cada una de las relaciones que se presentan en los cuadros, tanto de los aspectos financieros como reales, tiene como objetivo ayudar a explicar determinadas situaciones que se dan en el proceso presupuestario, procurando dar integridad al análisis. El criterio de evaluación debe ser unívoco cualquiera sea el nivel y el tipo de evaluación; se debe estandarizar las formas de presentación del proceso de evaluación. Las distintas presentaciones y las relaciones que surgen de ellas constituyen la base del proceso de seguimiento, al cual hay que incorporarle un proceso de análisis. Las relaciones constituyen un instrumento que facilita el análisis, de algún modo explican los tópicos mínimos que deben ser objeto de seguimiento de los órganos ejecutivos, parlamentarios y de control.

El **seguimiento de o la evaluación de los aspectos financieros**, permite evaluar el nivel de discrecionalidad con que funciona el órgano ejecutivo, según sea el grado de ésta, se puede llegar a cambiar el objeto primario de la asignación inicial. Si el seguimiento se queda en un análisis financiero puro, sin explicitar las prestaciones /necesidades públicas y sus bienes públicos finales, no se puede evaluar las necesidades que se satisfacen ni la direccionalidad que adoptan las acciones en cada una de ellas (políticas activas o pasivas), este proceso solo serviría para controlar las condiciones de funcionamiento, de naturaleza financiera, obviando el objetivo central de la asignación de recursos: las necesidades o carencias públicas y sus prioridades. Este tipo de análisis facilita la programación o reprogramación temporal para lo que resta del periodo fiscal.

El **seguimiento de los aspectos reales o físicos**, sólo es posible si se ha avanzado conceptualmente en el desarrollo de la contabilidad, dejando atrás la concepción de Hacienda Erogativa para pasar a una concepción de Hacienda Productiva Plena⁷. Sin este avance conceptual de la contabilidad⁸, este tipo de seguimiento, no es posible de realizar.

En el presente análisis, a efectos de simplificar el desarrollo, se ha considerado: a) que la instancia del devengamiento coincide plenamente con el uso o la aplicación del insumo a la generación del bien intermedio o final y b) que no existen existencias de bienes en proceso ni de insumos de ninguna naturaleza.

El **seguimiento financiero y real o físico debiera articularse** para poder explicar integralmente la evolución del proceso de asignación de recursos; esta vinculación se puede observar en los cuadros con la relación A (Aspectos financieros)/B (Aspectos físicos o reales). A modo de ejemplo, podría vincularse la obligación de hacer ejecutada con el compromiso devengado⁹; esta relación indica el grado en que la ejecución de la prestación ha acompañado la ejecución financiera; esto podría estar marcando una sobre utilización de los recursos financieros respecto de los niveles de prestación que se han realizado o viceversa, o por ejemplo también que el nivel de ejecución financiera esté frenando el nivel de prestación pública.

Estos aspectos constituyen un elemento central a evaluar en el proceso dinámico de la asignación de recursos. Debe tenerse presente que el gasto es una consecuencia de la prestación y que la estacionalidad la determina las características de la prestación pública.

⁷ Las **Haciendas Productivas Plenas** son aquellas donde el instrumento asignador vincula tres requisitos básicos para garantizar un proceso de asignación de recursos pleno: **necesidades públicas**, los **bienes públicos** (finales e intermedios) y el **gasto público** (bienes insumo que el estado requiere para su provisión).

⁸ El sistema de registración contable debería prever mínimamente la registración de productos (bienes finales e intermedios), la registración del uso de los insumos, la registración de costos y la registración de necesidades públicas con su estado de situación en el territorio.

⁹ Suponiendo que el devengamiento sea simultáneo con el uso del insumo.

Cuadro N° 9: Modelo tipo para la evaluación financiera pura en los máximos niveles de agregación

Periodo:

Unidad Territorial n: Por ejemplo Municipio n																																
Unidad Territorial 2: Por ejemplo Municipio 2																																
Unidad Territorial 1: Por ejemplo Municipio 1																																
Consolidado Territorial: Por ejemplo PROVINCIA																																
Conceptos	1		2		3		4		Relaciones																							
	Asignación de recursos programada		Asignación de recursos reprogramados		Erogaciones Comprometidas		Erogaciones Devengadas		2/1	3/1	3/2	4/1	4/2	4/3																		
	Importe	% (V)	Importe	% (V)	Importe	% (V)	Importe	% (V)																								
Estructura común para todos los tipos de análisis: Cuadro Ahorro-Inversión-Financiamiento * Base caja * Base devengado Prestación pública de recaudación Visión económica Visión por objeto del gasto Visión funcional (finalidad-función) Visión institucional Visión geográfica																																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Relación</th> <th>Significado de las relaciones financieras</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2/1</td> <td>Explica el desvío entre la asignación de recursos final reprogramada por el Órgano Ejecutivo respecto la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador). Esta relación tiende a profundizarse cuando existe la tendencia de delegaciones legislativas en los Órganos ejecutivos.</td> </tr> <tr> <td>3/1</td> <td>Explica cuánto representa el gasto comprometido respecto de la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador). Esta relación permite conocer la disponibilidad de crédito respecto a autorización legislativa.</td> </tr> <tr> <td>3/2</td> <td>Explica cuánto representa el gasto comprometido respecto de la asignación de recursos establecida por el Órgano Ejecutivo. Esta relación permite conocer la disponibilidad de crédito respecto a autorización fijada por el Ejecutivo.</td> </tr> <tr> <td>4/1</td> <td>Explica cuánto representa el gasto efectivo (devengado) respecto de la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador).</td> </tr> <tr> <td>4/2</td> <td>Explica cuánto representa el gasto efectivo (devengado) respecto de la asignación de recursos determinada por el Órgano Ejecutivo.</td> </tr> <tr> <td>4/3</td> <td>Explica cuánto representa el gasto efectivo respecto al gasto comprometido.</td> </tr> </tbody> </table>											Relación	Significado de las relaciones financieras	2/1	Explica el desvío entre la asignación de recursos final reprogramada por el Órgano Ejecutivo respecto la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador). Esta relación tiende a profundizarse cuando existe la tendencia de delegaciones legislativas en los Órganos ejecutivos.	3/1	Explica cuánto representa el gasto comprometido respecto de la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador). Esta relación permite conocer la disponibilidad de crédito respecto a autorización legislativa.	3/2	Explica cuánto representa el gasto comprometido respecto de la asignación de recursos establecida por el Órgano Ejecutivo. Esta relación permite conocer la disponibilidad de crédito respecto a autorización fijada por el Ejecutivo.	4/1	Explica cuánto representa el gasto efectivo (devengado) respecto de la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador).	4/2	Explica cuánto representa el gasto efectivo (devengado) respecto de la asignación de recursos determinada por el Órgano Ejecutivo.	4/3	Explica cuánto representa el gasto efectivo respecto al gasto comprometido.							
	Relación	Significado de las relaciones financieras																														
	2/1	Explica el desvío entre la asignación de recursos final reprogramada por el Órgano Ejecutivo respecto la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador). Esta relación tiende a profundizarse cuando existe la tendencia de delegaciones legislativas en los Órganos ejecutivos.																														
	3/1	Explica cuánto representa el gasto comprometido respecto de la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador). Esta relación permite conocer la disponibilidad de crédito respecto a autorización legislativa.																														
	3/2	Explica cuánto representa el gasto comprometido respecto de la asignación de recursos establecida por el Órgano Ejecutivo. Esta relación permite conocer la disponibilidad de crédito respecto a autorización fijada por el Ejecutivo.																														
	4/1	Explica cuánto representa el gasto efectivo (devengado) respecto de la asignación de recursos sancionada por el Órgano Legislativo (voluntad del legislador).																														
	4/2	Explica cuánto representa el gasto efectivo (devengado) respecto de la asignación de recursos determinada por el Órgano Ejecutivo.																														
4/3	Explica cuánto representa el gasto efectivo respecto al gasto comprometido.																															
<table border="1"> <tr> <td colspan="11">Nota:</td> </tr> <tr> <td colspan="11">Esta planilla debiera repetirse para cada unidad territorial de programación y el consolidado territorial.</td> </tr> </table>											Nota:											Esta planilla debiera repetirse para cada unidad territorial de programación y el consolidado territorial.										
Nota:																																
Esta planilla debiera repetirse para cada unidad territorial de programación y el consolidado territorial.																																
Total General		100	100	100	100	100	100																									

Cuadro N° 11: Modelo tipo de evaluación por prestación pública homogénea discriminando el proceso productivo

Jurisdicción:

Subjurisdicción/Entidad:

Finalidad/Función

Prestación Pública Homogénea

Periodo:

Actividades		Consolidado Territorial: Por ejemplo PROVINCIA										Unidad de Medida	Información Física o Real						(A)/(B)				
		Información Financiera								Información Física o Real													
		1		2		3		4		Relaciones 1						Relaciones 2							
		Asignación de recursos programadas		Asignación de recursos reprogramadas		Erogaciones Comprometidas		Crédito Devengadas															
Importe % (V)		Importe % (V)		Importe % (V)		Importe % (V)		2/1	3/1	3/2	4/1	4/2	4/3 (A)	Obligación de hacer Programada		Obligación de hacer Reprogramada		Obligación de hacer Ejecutada		6/5	7/5	7/6	
														Importe % (V)		Importe % (V)		Importe % (V)					
I. Producción pública																							
I.1. Promoción de la necesidad																							
1.1. Promoción de la necesidad total																							
Actividad 1.1.1.																							
Actividad 1.1.2.																							
....																							
1.2. Promoción de la necesidad revelada																							
Actividad 1.2.1.																							
Actividad 1.2.2.																							
....																							
I.2. Promoción de la capacidad instalada																							
2.1. Mantenimiento																							
Actividad 2.1.1.																							
....																							
2.2. Desarrollo cualitativo																							
Actividad 2.2.1																							
....																							
2.3. Desarrollo cuantitativo																							
....																							
I.3. Operación o prestación del servicio																							
3.1. Supervisión																							
Actividad 3.1.1																							
....																							
3.2. Dirección																							
....																							
3.3. Operación																							
....																							
3.4. Evaluación																							
....																							
....																							
II. Producción privada																							
II.1. Promoción de la necesidad																							
....																							
II.2. Promoción de la capacidad instalada																							
....																							
II.3. Operación o producción del servicio																							
....																							
....																							
Total Función/Prestación Pública Homogénea		100		100		100		100							100		100		100				

La unidad de medida del bien final debiera estar expresada en término de "personas" y la unidad de medida de los bienes intermedios estar vinculada al insumo relacionado con la actividad de referencia. La consolidación o en ensamble de todos los productos intermedios constituye un bien público final.

El PROCESO PRODUCTIVO se presenta tipificado y ordenado de manera de agrupar las acciones o actividades según objetivos. Esta presentación es una herramienta fundamental para definir el tipo de política (direccionalidad que va a tener la prestación que se implementará: activa o pasiva), además de ayudar para identificar la o las causas que generan las necesidades insatisfechas.

Nota:
Esta planilla debiera repetirse para cada unidad territorial de programación y el consolidado territorial.

3.5. La jerarquización del seguimiento de las variables macrofiscales a partir del Cuadro Ahorro –Inversión – Financiamiento

Es fundamental incorporar la evaluación macrofiscal, pero no sólo para conocer los resultados tradicionales sino para conocer las causas de los desvíos. A continuación se agrega un ejemplo que busca ilustrar la importancia de poder conocer la situación macro fiscal, durante y concluido un año fiscal y las causas de los desvíos con relación a la voluntad política que sanciona el Parlamento.

Cuadro N° 12: Modelo de seguimiento del Cuadro Ahorro-Inversión-Financiamiento. Importancia del conocimiento de las causas de los desvíos

Concepto	Caso 1				Caso 2			
	Crédito Inicial	Reprogramado	Ejecutado	Relaciones	Crédito Inicial	Reprogramado	Ejecutado	Relaciones
	1	2	3	2/1 3/1 3/2	1	2	3	2/1 3/1 3/2
1. Ingresos Corrientes			700				360	
2. Gastos Corrientes			460				460	
3. Resultados Económicos (Ahorro o Desahorro Corriente) (1-2)			240				-100	
4. Ingresos de Capital			600				500	
5. Gastos de Capital			540				540	
6. Ingresos Totales (1+4)			1300				860	
7. Gastos Totales (2+5)			1000				1000	
8. Resultado Financiero (Déficit o Superávit) (5-6)			300				-140	
9. Financiamiento neto (10-11)			-300				140	
10. Fuente de Financiamiento			130				250	
Uso del crédito (endeudamiento)			110				200	
Disminución de la Inversión financiera			20				50	
11. Aplicaciones Financieras			430				110	
Amortización de la deuda			300				90	
Inversión financiera			130				20	
12. Resultado (8-9)			0				0	

Fuente: Elaboración propia.

Una de las prácticas que se suele usar es trabajar con los importes ejecutados sin comparar con los importes programados y reprogramados. Este comportamiento permite conocer la situación de la ejecución, pero impide conocer las causas que originaron los resultados de cada uno de los conceptos que integran el cuadro ahorro-inversión y financiamiento. Esta omisión impide conocer los desvíos en cada una de las grandes políticas que integran el Cuadro Ahorro-Inversión y Financiamiento, que en conjunto determinan los causales del resultado final (resultado económico, financiero, primario, etc.). En el ejemplo planteado, se presentan dos casos:

- **Caso 1:** Con un Resultado Económico positivo (Ahorro Corriente) y un Resultado Financiero con Superávit. Sin embargo, no es posible conocer si se ha mejorado o empeorado respecto de la situación inicial ni cuáles son las causas que han ayudado o frenado esta situación (grandes lineamientos que integran este esquema). Por ejemplo: no es posible conocer si el superávit es consecuencia de una reducción de gasto (disminución de la inversión pública) o un aumento de la recaudación.
- **Caso 2:** Con un Resultado Económico negativo (desahorro) y un Resultado financiero deficitario, constituye la situación contraria. En este caso, quizás es mucho más necesario conocer los desvíos parciales y sus causas.

Esta evaluación debe complementarse con el análisis de cada uno de los conceptos que integran el Cuadro Ahorro-Inversión –Financiamiento.

3.6. Tipos de evaluaciones mínimas a que deben someterse las prestaciones públicas homogéneas

Todas las prestaciones públicas, cualquiera sea su modalidad, deberían someterse a un conjunto de evaluaciones; debiendo expresar todos los conceptos territorialmente y mostrar los resultados de la comparación entre programación inicial, la reprogramación y la ejecución. Básicamente se pueden identificar algunos tipos de evaluación a los que mínimamente debieran someterse las prestaciones públicas, además de las tradicionales evaluaciones vinculadas con las restricciones de legalidad y financiera (condiciones de funcionamiento).

Cuadro N° 13: Breve síntesis de los tipos de evaluación a los que mínimamente debieran someterse las prestaciones públicas homogéneas

Impacto de la prestación pública en la necesidad pública homogénea: Mide la incidencia de la acción pública en la necesidad o carencia pública. Este tipo de evaluación sólo es posible si se pueden vincular las siguientes variables: *Producto (bien público)/Necesidad pública total*. La necesidad en este caso es entendida como la carencia plena; cuando la relación tiende a uno, significaría que el impacto de la prestación es total y que desaparecería la necesidad insatisfecha en un momento en el tiempo.

Producción de los bienes públicos finales e intermedios originados en las prestaciones públicas homogéneas y sus procesos productivos: Identifica y cuantifica el resultado de cada una de las prestaciones públicas homogéneas, cualquiera sea su modalidad, como así también la cuantificación de los bienes intermedios que generan las actividades que componen los procesos productivos. Se requiere que cada prestación pública homogénea identifique un solo *producto o bien público final* y los procesos productivos con sus respectivos *bienes intermedios*.

Costo presupuestario de los bienes públicos finales e intermedios: Este análisis sólo es posible a partir de identificar la siguientes relaciones: *Insumo valorizado / Producto o bien público final o Insumo valorizado / Bien intermedio*. El costo presupuestario variará respecto del costo real si al iniciar el ejercicio existía stock de insumos y/o bienes en proceso.

Relaciones insumo/producto relevantes: Esta evaluación busca identificar relaciones de productividad en los diferentes insumos básicos utilizados en los procesos productivos de las prestaciones públicas homogéneas. Esta evaluación es de suma utilidad, para analizar la forma como se están utilizando los recursos, posibilitando procesos de reasignación que permitan mejorar los procesos de asignación de recursos.

Evaluación de la compra de insumos: Tiene por objetivo analizar cómo se compró, identificando los gastos unitarios de los insumos adquiridos. Esta evaluación es posible a partir del análisis de la siguiente relación: *Insumo Valorizado/Insumo físico*. Para poder avanzar en este tipo de evaluación es necesario que los instrumentos de decisión y gestión prevean trabajar con *insumos físicos* al máximo nivel de detalle (nivel necesario para la realización de un proceso de compra).

Evaluación de los insumos valorizados (el gasto) que se aplican a cada uno de las prestaciones públicas homogéneas: Evaluación primaria de todo proceso de asignación de recursos, consiste en la verificación si se cumplió o no el límite de los recursos asignados, evalúa el gasto en forma autónoma. Es una evaluación de naturaleza jurídica-financiera que coincide con una concepción histórica del presupuesto, que lo consideraba como un límite para gastar, hace a las condiciones de funcionamiento, pero no significa que sea la evaluación más sustantiva.

Calidad de los bienes públicos generados: Es una evaluación superior que no es posible de realizar si son precarias las evaluaciones anteriores. Este tipo de evaluación requiere de un conocimiento profundo de las diferentes prestaciones públicas, siendo la metodología de aplicación diferente para cada uno de ellos y siempre vinculada con la calidad de los bienes públicos intermedios que se generen.

Contexto externo e interno que puede ayudar a comprender la situación de la prestación pública homogénea: Este tipo de evaluación está vinculado con el seguimiento de un conjunto de variables de contexto (interno o externo) que pueden ayudar a explicar el estado de situación de la necesidad pública, ya sea por causas de naturaleza externa o interna. Tiene gran utilidad para entender las causas de las necesidades públicas insatisfechas y las características que puede adquirir la prestación pública, por ejemplo, promover la revelación de la necesidad o actuar sobre la necesidad revelada.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO EN ARGENTINA

En este punto se procura esbozar algunas consideraciones preliminares vinculadas al estado de situación del sistema de control en Argentina, con énfasis en el seguimiento de la gestión presupuestaria.

4.1. Marco normativo del subsistema de seguimiento para el caso del Gobierno Nacional

El contexto jurídico vigente del subsistema de seguimiento en Argentina se analiza partiendo de los preceptos establecidos en la Constitución Nacional de 1994, para luego enfatizar en los aspectos que determina la Ley N° 24.156, Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional y sus reglamentarias.

4.1.1. La actividad presupuestaria en la Constitución Nacional de 1994

La **instancia de la programación, sanción y posterior evaluación final** del Presupuesto/Programa de Gobierno se encuentra reglada principalmente por el Art. 75 inc. 8 de la CN de 1994.

Artículo 75 inc. 8.

*“... Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este Artículo, el **presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional**, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*

La Constitución Nacional del año 1994 incorpora en este artículo implícitamente un principio fundamental, que representa un gran avance con relación a una nueva concepción de Estado, el de **Hacienda Productiva Plena**; primero se define el “Programa General de Gobierno” y luego se asignan los recursos. En contraposición con ese criterio, el histórico Art. 67 inc. 7 establecía que el Congreso fijaba anualmente el Presupuesto de Gastos, sin imponer como condición la existencia de un Programa General de Gobierno y su discusión previa a la instancia de asignar los recursos (concepto asociado a una Hacienda Erogativa).

También se especifica que corresponde al Congreso la facultad de **aprobar o desechar la Cuenta de Inversión, que no es otra cosa que evaluar la ejecución del Programa General de Gobierno/Presupuesto**. Es decir, tomando el espíritu del artículo, equivaldría a decir aprobar o desechar la ejecución del Programa de Gobierno y Presupuesto.

Como complemento del **Art. 75 inc. 8**, la Constitución Nacional en el Art. 85° especifica que es facultad del Poder Legislativo el **control externo de todo el Sector Público Nacional**, sustentándose en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, que pasa a ser el brazo técnico del Congreso.

Artículo 85°

*“El control externo del **Sector Público Nacional** en sus aspectos **patrimoniales, económicos, financieros y operativos**, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.*

*Tendrá a su cargo el **control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada**, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*

En este artículo queda explícita la concepción que se pretende para el sistema de evaluación del Sector Público Nacional al expresar “*los aspectos patrimoniales, económicos,*

financieros y operativos...”, como también al hablar de “*control de legalidad y gestión*”; éstos conceptos implícitamente se corresponden con un sistema de evaluación que va más allá de los aspectos financieros, tienen implícito la evaluación de la gestión pública, lo cual se enmarca en la concepción de una Hacienda Productiva Plena.

Se observa una contradicción en el Art. 85 en el primer y último párrafo. En el primer párrafo, el Art. 85 especifica que el control externo del Sector Público Nacional será atribución del Poder Legislativo, sin embargo en el último párrafo del mismo artículo expresa que tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, lo que representa solo una porción del Sector Público Nacional. La evaluación de una gestión debe realizarse sobre un Programa general de Gobierno único e integral, que comprenda todo el accionar del Sector Público Nacional y no sólo una porción del mismo.

La instancia de seguimiento del Programa general de Gobierno/Presupuesto también ha sido abordada tangencialmente por la Constitución Nacional, en particular se vinculan con esta temática los **Art. 71 y 101 de la CN.**

Artículo 71°

“Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”

Artículo 101°

“El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”

Una interpretación de los autores es que estos dos artículos, que se complementan, le otorgan una herramienta al Poder Legislativo para poder realizar el seguimiento sectorial e integral del Programa general de Gobierno/ Presupuesto. Aunque no están reglamentados ni se ha explicitado una metodología explícita para encarar dicho proceso.

4.1.2. El seguimiento de la ejecución del Presupuesto/Programa de Gobierno en la Ley 24.156 y sus reglamentarias

La **Ley 24.156**, norma que regula la administración financiera y los sistemas de control del Sector Público Nacional, incorpora el tema del seguimiento en el Título II (Del Sistema Presupuestario), Capítulo II (Del Presupuesto de la Administración Nacional), Sección V (De la evaluación de la ejecución del Presupuesto), en los artículos 44° y 45°.

Artículo 44°

“La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo. Para ello, las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deberán:

*a) Llevar registros de información de la **gestión física de la ejecución de sus presupuestos**, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes;*

*b) **Participar los resultados de la ejecución física** del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto”*

Artículo 45°

*“Con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un **análisis crítico de los resultados físicos y financieros** obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las **variaciones operadas con respecto a lo programado**, procurará **determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones** para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados. La reglamentación establecerá los métodos y procedimientos para la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Sección, así como el uso que se dará a la información generada”.*

El Decreto 1344/2007, Decreto Reglamentario de la Ley 24.156, reglamenta y especifica algunas condiciones para el cumplimiento del Art. 44° y 45°.

Reglamento – Artículo 44°

“Créanse los Centros de Coordinación de Información Física en las unidades de presupuesto o en los Servicios Administrativos Financieros de cada Jurisdicción o Entidad a fin de centralizar la información de la gestión física de sus respectivos presupuestos. Para ello deberán:

1. Apoyar la operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y que por la magnitud o especificidad de su gestión hagan conveniente su medición.
2. Coordinar y normatizar, en colaboración con las unidades responsables de cada una de las categorías programáticas, la información que permita la cuantificación de la gestión física, de modo que los registros tengan respaldo documental, sean estandarizados y sistemáticos, sean verificables y que haya responsables de sus contenidos así como penalidades por el incumplimiento.
3. Suministrar la información relevante de la gestión física de los respectivos presupuestos en los plazos que al efecto fije la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO.

La máxima autoridad de las unidades ejecutoras de programas será responsable de la confiabilidad de las fuentes, de la calidad de los registros de la gestión física y de los datos que suministre al Centro Coordinador de Información Física. Las estructuras de los Centros de Coordinación de Información Física que se crean por el presente artículo deberán contar con la aprobación de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Reglamento Artículo 45°

“La OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO llevará un registro centralizado de la información relevante sobre la programación y la ejecución física presentadas por cada jurisdicción o entidad, y analizará su desenvolvimiento y correspondencia con la programación y ejecución financiera.

Para ello, dispondrá de CUARENTA Y CINCO (45) días corridos a partir del plazo al que se alude en el punto 3 del artículo anterior, preparará sus propios informes sobre la ejecución físico-financiera presupuestaria y de corresponder, realizará recomendaciones a las autoridades superiores y a los responsables jurisdiccionales.

Cuando la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO detecte desvíos significativos, deberá comunicarlos a sus superiores jerárquicos, sin esperar los plazos establecidos para la preparación del informe mencionado.

El cierre de cada ejercicio la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO preparará un resumen anual sobre el cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas para los programas de cada jurisdicción o entidad, incorporando los comentarios sobre las causas de los desvíos registrados en el ejercicio.

Este informe será enviado a la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, dentro del plazo que disponga la SECRETARIA DE HACIENDA para su incorporación a la Cuenta de Inversión, en los términos del Artículo 95 "in fine" de la Ley

4.2. Algunas consideraciones preliminares respecto del proceso de seguimiento y control en Argentina

Si bien se observan en la normativa, algunos progresos conceptuales, por ejemplo la idea de evaluar la “*gestión física*” que tiene implícito una concepción de Hacienda Productiva Semiplena, dónde el énfasis está en lo que el Estado Produce y no en lo que el Estado Gasta, dejando atrás el tradicional seguimiento financiero; **no se alcanzan a visualizar dichos avances en la implementación.** Por el contrario, al analizar la realidad de Argentina, se observan serias deficiencias en materia de seguimiento y evaluación de la gestión, que han impulsado consecuencias económicas, sociales, políticas y culturas nocivas.

En otros términos, la Ley 24.156 pretendía innovar en los criterios de evaluación y control, sin embargo al analizar la situación de Argentina, se observa que los resultados en este sentido han sido magros o prácticamente nulos. A continuación se incorporan dos ejemplos que buscan fundar esta afirmación: 1) La evolución del estado de las Cuentas de Inversión del Sector Público Nacional Argentino en el periodo 1991/2012 (Cuadro N° 15) y 2) Una cita de la Cuenta de Inversión del Ejercicio 2000- Pág. 35, donde se reconocen explícitamente problemas metodológicos que impiden la evaluación de la gestión física.

Cuadro N° 15: Estado de las Cuentas de Inversión en Argentina desde 1991

Cuenta de Inversión Ejercicio	Estado	Ley de aprobación o rechazo	Fecha Promulgación	Fecha sanción	Morosidad de tratamiento
1991	APROBADA	Ley 24461	08/02/1995	10/03/1995	4 años
1992	APROBADA	Ley 24630	06/03/1996	01/04/1996	4 años
1993	APROBADA	Ley 24963	20/05/1998	19/06/1998	5 años
1994	SIN RESOLVER				18 años
1995	SIN RESOLVER				17 años
1996	SIN RESOLVER				16 años
1997	APROBADA	Ley 26098	10/05/2006	07/06/2006	8 años
1998	APROBADA	Ley 26099	10/05/2006	07/06/2006	7 años
1999	APROBADA	Ley 26328	28/11/2007	20/12/2007	7 años
2000	APROBADA	Ley 26328	28/11/2007	20/12/2007	6 años
2001	APROBADA	Ley 26328	28/11/2007	20/12/2007	5 años
2002	APROBADA	Ley 26328	28/11/2007	20/12/2007	4 años
2003	APROBADA	Ley 26328	28/11/2007	20/12/2007	3 años
2004	APROBADA	Ley 26328	28/11/2007	20/12/2007	2 años
2005	APROBADA	Ley 26830	28/12/2012	14/01/2013	7 años
2006	APROBADA	Ley 26830	28/12/2012	14/01/2013	6 años
2007	APROBADA	Ley 26789	14/11/2012	12/12/2012	4 años
2008	APROBADA	Ley 26789	14/11/2012	12/12/2012	3 años
2009	PRESENTADA				
2010	PRESENTADA				
2011	PRESENTADA				
2012	PRESENTADA				

La Cuenta de 1993 demoró 5 años en su aprobación, las cuentas de 1994, 1995 y 1996 aún no han sido resueltas, las cuentas 1997/98 fueron resueltas en un mismo día y las cuentas 1999/2004 fueron aprobadas todas juntas en un solo día por Ley 26.328 (20 Diciembre 2007).

La morosidad en la aprobación de estas cuentas varió de 2 a 7 años.

Cuesta entender cómo se pudieron aprobar 8 rendiciones de cuentas y sin resolver las Cuentas de Inversión de los años anteriores (1994/1995/1996).



Esta situación no podría plantearse si existiese un buen sistema de seguimiento de la gestión física y financiera, de acuerdo con lo que establece la Constitución Nacional en su Art. 85 y la Ley 24.156 en sus Art. 44 y 45

Fuente: BRACELI, Orlando y otros. Informe Final Proyecto BIANUAL 2011/2013, "Incidencia del sistema presupuestario y los sistemas de coordinación financiera en el funcionamiento de la estructura política institucional argentina".

La propia Cuenta de Inversión, por ejemplo, la **Cuenta de Inversión del ejercicio 2000**, reconoce déficit metodológico en la formulación y en la registración de variables reales que impiden el control de gestión que plantea el Art. 85 de la CN. A continuación se agregan párrafos textuales a modo de ejemplo¹⁰.

Extracto Resumen Cuenta de Inversión Ejercicio 2.000 – Pág. 35

... "El sistema presupuestario actual con un enfoque amplio que supone la doble responsabilidad de ser un ordenador del marco financiero" (Ver punto 4.3 Evaluación de los Resultados en cuanto a los objetivos de disciplina fiscal). Si hay algo que no cabe dudas es que este objetivo no lo cumplió.

"En ese universo de programas bajo seguimiento (destinado a ejercer el CONTROL DE GESTIÓN a que se refiere el Art. 85 de la Constitución Nacional), aun no se logró nivelar la calidad de la información para el análisis. En muchos casos deberían seguir revisándose los criterios de identificación de las unidades de medida, o cuantificación de metas, para llegar a una síntesis representativa de la producción de bienes y servicios de cada programa. Todavía se presentan casos en los cuales no está bien diferenciada la meta del producto final que se ofrece a los usuarios o beneficiarios, de los volúmenes de trabajo o magnitudes de tareas parciales. También debe continuarse con la revisión de la apertura programática para que estén expresados correctamente los procesos de producción e incluyan los recursos reales y financieros"...

¹⁰ Cuenta de Inversión. Sector Público Nacional Argentino. Ejercicio 2.000. Resumen. Página 35.

A continuación se adelantan los principales problemas observados en el subsistema de seguimiento para del Sector Público Nacional Argentino:

- No se observan sistemas de seguimiento integrales de la gestión como rutina, que surjan endógenamente de los sistemas contables, con estructuras que permitan alcanzar múltiples usos y usuarios, que posibiliten procesos de reprogramación permanentes a partir de corregir el rumbo de la ejecución como consecuencia de cambios de escenarios o prioridades producidos por situaciones coyunturales no previstas o errores en la programación, relaciones de productividad inadecuadas, etc.
- No se observan metodologías de seguimiento que permitan, en distintos niveles, comparar instancias de programación y reprogramación con las instancias de ejecución; identificando desvíos, causas de éstos, responsables y las medidas correctivas que deben culminar realimentando los sistemas de información y necesariamente van a impactar en mejores programaciones futuras y por lo tanto mejores procesos de asignación de recursos.
- No se observa que los sistemas de seguimiento sean utilizados por diferentes categorías de usuarios en los distintos niveles dentro de la organización, órganos de control, órganos parlamentarios, etc.
- No se observan desarrollos vinculados a sistemas de seguimiento que contemplen diferentes niveles de información que posibiliten múltiples usos y evaluaciones, desde el nivel más desagregado (actividad de cada una de las prestaciones públicas homogéneas), pasando por las prestaciones públicas homogéneas, prestaciones públicas agregadas (conjunto de prestaciones públicas afines), hasta llegar a niveles de agregación mayores que generalmente concluyen en manifestaciones de naturaleza financiera (función/finalidad) y finalmente alcanzar el máximo nivel de consolidación con el Cuadro ahorro-inversión-financiamiento, determinante de una de las condiciones de funcionamiento (restricción presupuestaria).
- El seguimiento de los agregados financieros, que es el más usual, es insuficiente para mejorar los procesos integrales de asignación de recursos. Tienen utilidad para evaluar condiciones de funcionamiento pero no los objetivos de la gestión. Las conclusiones que surgen de los sistemas de seguimiento a nivel agregado son magras o limitadas como consecuencia de que no se analizan las causas que dan origen a los resultados relevantes, por ejemplo, del Cuadro Ahorro/Inversión/Financiamiento: Resultado económico, Resultado Financiero, Déficit o superávit primario, etc. Un mismo resultado puede tener múltiples causas y derivar en diversas medidas correctivas; un resultado financiero (por ejemplo un déficit), puede provenir de distintas orígenes como una caída de la recaudación por aumento de la evasión o caída de la actividad económica o un incremento de gasto como consecuencia de cambios en la política de personal-empleo, salarios, un aumento de la inversión pública, etc.
- En el caso del seguimiento de las variables reales a las que hacen referencia los artículos 44 y 45° de la Ley 24.156, merecen al menos destacarse algunos comentarios:
 - ✓ Sólo se evalúa una porción del total de Programas de la Administración Pública Nacional, que a su vez es una porción del Sector Público Nacional.
 - ✓ Se continúa, a entender de los autores, valorando los programas por los recursos asignados y no por la importancia, urgencia u objetivo que cumplen.
 - ✓ Se continúa reiterando el viejo problema detectado de que la evaluación se limita a establecer desvíos relativos sobre el crédito vigente y la meta vigente de cada programa, donde se mezclan productos finales y productos

intermedios, pero no se pasa a la etapa de explicar la causa del desvío, conocer los costos unitarios, responsables, etc.

- ✓ El análisis parcializado de cada programa continúa teniendo carácter institucional. Este problema impide la evaluación agregada de las grandes funciones del Estado (la salud, ciencia y técnica, la seguridad, etc.).
- Por todo lo expuesto, se observa que las instancias de seguimiento y evaluación final, presentan grandes debilidades o insuficiencias que llevan a enfrentar procesos rígidos que frenan o dificultan la gestión, impiden procesos de reasignación de recursos. Esta situación tiende a manejos discrecionales o hegemónicos que potencian decisiones incrementales y situaciones clientelares o de sometimiento, con el inmensurable perjuicio que representa la falta de corrección que posibilita la reasignación (prioridades de las prestaciones y recursos) y la mejora de los procesos de programaciones futuras.

4.3. Análisis de algunas causas que dificultan la implementación de procesos de evaluación y seguimientos plenos en el Caso Argentino

En este apartado del trabajo se sintetizarán algunos elementos que, a entender de los autores, pueden estar dificultando la implementación de un nuevo sistema de seguimiento integral de la gestión pública en el marco de una concepción de Hacienda Productiva Plena. Primero, se mencionan algunas causas vinculadas al debilitamiento del Sistema Republicano de gobierno, siendo este órgano el responsable del control público según lo establecido en la Constitución Nacional (**Cuadro N° 16**); y luego se incorpora un cuadro que sintetiza una serie de déficit metodológicos en cada una de las instancias del ciclo de la gestión, que impiden o dificultan los procesos de evaluación (**Cuadro N° 17**).

Cuadro N° 16: Síntesis de algunas causas que impiden o dificultan la evaluación y seguimiento de la gestión en Argentina originadas en el debilitamiento del Sistema Republicano de Gobierno¹¹

Incumplimiento de los principios de Unidad y Universalidad

La Ley 24.156, de **Administración y Control del Sector Público Nacional**, circunscribe el ámbito de participación del Congreso Nacional a sólo una porción del mismo, la Administración Nacional, impactando así en la transparencia y posibilidades de evaluación y control (Art. 8° y Art. 55°). Esta delegación significa una verdadera mutilación de las atribuciones del Congreso Nacional e impide la evaluación integral del Programa de Gobierno al cual se le asignan los recursos. Quedan excluidos organismos, como por ejemplo: PAMI, AFIP, Yacyretá, los fondos fiduciarios, organismos vinculados al sector público financiero, gastos tributarios, empresas privatizadas, etc. ¿Se puede discutir integralmente la política de salud, si no se incluye el presupuesto del PAMI?, ¿se puede discutir la política energética sin Yacyretá?, ¿se puede evaluar integralmente la política económica sin los gastos tributarios o sin el Sector Público Financiero?, etc.

¹¹ Fuente: BRACELI, Orlando y otros. Informe Final Proyecto Bianual 2011/2013, "Incidencia del sistema presupuestario y los sistemas de coordinación financiera en el funcionamiento de la estructura política institucional argentina".

Cuadro N° 16 (continuación)

Incumplimiento de principio de Certeza

La **falta de cumplimiento del principio de certeza** ha potenciado la necesidad de modificaciones presupuestarias, aumentando el manejo discrecional del PEN. Durante el periodo de la Ley de Convertibilidad, existía el hábito de sobrestimar los recursos, lo que culminó con déficits no programados y un endeudamiento creciente que concluyó con la cesación de pagos en el País. Luego, a partir de la devaluación, se produjo la situación inversa, se tendió a moderar las proyecciones macroeconómicas, subestimando el presupuesto de gastos y recursos. El PEN impulsado por delegaciones legislativas, leyes de emergencia, en particular DNU, ha hecho uso de los remanentes presupuestarios sin intervención del Congreso Nacional. Algunos aspectos que permiten ilustrar esta afirmación son:

- Si se comparan las estimaciones de las proyecciones plurianuales incorporadas en los presupuestos plurianuales y se observan sus diferencias.
- Al estudiar la puntería fiscal (Recaudación real/Recaudación programada), se observa que en el periodo 2002/2010 se recaudó un 10% más de lo programado, lo que significó más de 147.000 millones de pesos que el PEN asignó sin la intervención del Congreso Nacional.
- Al comparar el crédito vigente (voluntad del PEN) con el crédito inicial (voluntad del legislador), se identifican importantes desvíos que han sido asignados discrecionalmente por el PEN, sin la evaluación del Congreso Nacional:
 - ✓ En el **año 2007**: 34.814 millones de pesos.
 - ✓ En el **año 2008**: 44.250 millones de pesos.
 - ✓ En el **año 2009**: 30.500 millones de pesos.
 - ✓ En el **año 2010**: 65.964 millones de pesos.
 - ✓ En el **año 2011**: 88.574 millones de pesos.
 - ✓ En el **año 2012**: 83456 millones de pesos.
 - ✓ En el **año 2013**: Se entre 90.000 y 1000.000 millones de pesos. La información aún no está disponible.

Delegaciones legislativas permanentes

El actual Artículo 37° de la ley 24.156 le otorga al PEN la posibilidad del manejo discrecional total, pudiendo cambiar el sentido y la composición interna del presupuesto, esto se agrava luego con el otorgamiento de los Superpoderes (Ley 26.124), las Leyes de Emergencia y los Decretos de Necesidad y Urgencia (Art. 99° inc. 3 CN). La falta de precisión de algunos términos ha posibilitado el abuso y no el uso de éstas normas y consecuentemente se han dictado numerosas normas en donde el Poder Legislativo ha resignado paulatinamente sus funciones naturales.

- En nombre de la EMERGENCIA, el Poder Legislativo ha ido debilitando sus funciones naturales, por ejemplo la función de asignar y controlar el presupuesto en base a un programa general de gobierno. Desde hace más de 20 años Argentina se encuentra en “Estado de Emergencia”, con caída del ingreso o crecimiento del mismo con tasas entre 6 al 10% anual.
- Hasta 1983 (123 años) sólo se dictaron 3 DNU y en los últimos 20 años (1983/2013) se dictaron 805 DNU.

Cuadro N° 17: Síntesis de algunas causas que impiden o dificultan la evaluación y seguimiento de la gestión en Argentina originadas en problemas metodológicos de los diferentes instrumentos de gestión

Programación	Ejecución	Evaluación Final
Momento de la decisión (antes)	Momento de la acción (durante)	Momento de la evaluación (después)
Programa General de Gobierno Presupuesto	Registración de las acciones Seguimiento de la gestión	Cuenta de Inversión Evaluación final de la gestión
<p>Sistemas de Información</p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de sistemas de información primarios compatibles sectorial y territorialmente. <p>Formulación</p> <ul style="list-style-type: none"> Inconsistencia metodológica en la definición de las prestaciones públicas. No existe metodología explícita para la definición de las prestaciones públicas. <p>Estructura</p> <ul style="list-style-type: none"> Se asigna desde la oferta, sin conocer las necesidades. Se trabaja con agregados financieros y territoriales. No se explicitan los procesos productivos con las diferentes actividades que los componen. No se explicitan las relaciones insumo/producto. No existe homogeneidad entre el bien público y la carencia. El Presupuesto no representa la expresión integral del Programa de Gobierno. <p>Debate Parlamentario</p> <ul style="list-style-type: none"> Existen causas internas (de organización y funcionamiento) y externas (vinculadas con la calidad de los instrumentos de gestión). No existe metodología explícita para la discusión del Programa de Gobierno y Presupuesto. El Parlamento sólo discute una parte del Programa de Gobierno, lo referido a la Administración Pública Nacional. Las delegaciones permanentes y transitorias inciden en las posibilidades de evaluación del Parlamento. 	<p>Registración</p> <ul style="list-style-type: none"> No existe contabilidad de insumos físicos, sólo se registra los insumos en términos financieros. No existe contabilidad de productos, no se registra el bien público final ni los bienes públicos intermedios. No es posible auditar la información. No existe contabilidad de uso, no se registra el momento de la incorporación del insumo al producto intermedio o final. No hay contabilidad de costos. Los productos están mal definidos, los programas no explicitan productos o tienen más de dos productos. No existe registración de las necesidades insatisfechas. <p>Seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> No existe un sistema de seguimiento integral de todo el programa de gobierno/presupuesto, que incorpore y relacione las obligaciones y el compromiso de hacer con los recursos asignados. No se identifican desvíos, causas y acciones correctivas con una metodología integral, sistemática y periódica. 	<ul style="list-style-type: none"> La Cuenta de Inversión no representa la rendición integral del Programa de Gobierno y Presupuesto, como consecuencia del no cumplimiento del principio de universalidad/unidad reconsiderados en todos los instrumentos. Presenta problemas de naturaleza propia y otros derivados (déficit que surge en el resto de los instrumentos de gestión). Problemas propios. Estructura incompatible con el programa de gobierno/presupuesto. Déficit en la forma de presentación. Las formas de presentación no son neutras y cuando no existe evaluación de variables reales vinculadas a las prestaciones públicas, es necesario mejorar al máximo la evaluación financiera. No existen rutinas preventivas preparatorias de la evaluación final.

5. CONCLUSIÓN

El presente trabajo se encuentra enmarcado dentro del proyecto BIANUAL 2013-2015, auspiciado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y Posgrado de la UNCuyo. El mismo buscó poner énfasis en el estudio de uno de los subsistemas del **sistema de evaluación integral de la gestión: el subsistema de seguimiento del Programa de Gobierno.**

El seguimiento es la instancia de evaluación que se realiza durante la ejecución del Programa General de Gobierno/Presupuesto; consiste en comparar las decisiones de asignación (programación) con la efectiva asignación durante el periodo de ejecución, de manera de poder establecer los desvíos, sus causas, explicitar responsables y diferentes tipos de decisiones correctivas. Representa un componente fundamental y una condición necesaria para poder avanzar en la mejora de los procesos de asignación de recursos, sin embargo constituye una de las instancias de evaluación menos usada y abordada por las técnicas vigentes y la doctrina imperante. El seguimiento tiene **carácter preventivo, correctivo, es concomitante** y de naturaleza dinámica, es la instancia de evaluación que **permite anticiparse, corregir y reasignar** tanto las necesidades como los recursos. Todo aquello que no se corrige durante la ejecución, es irreversible y concluye afectando negativamente el proceso de asignación de recursos. La evaluación final sólo sirve para el juzgamiento político, jurídico y alimentar próximas programaciones.

Sin seguimiento durante la gestión es imposible alcanzar una adecuada asignación de recursos, que posibilite flexibilizar el programa de gobierno, incorporar situaciones coyunturales y generar como rutina procesos de corrección, durante la instancia de la acción tanto en las necesidades a atender, su priorización como en los factores asignados a cada una de ellas, promoviendo funcionamientos discrecionales. El seguimiento constituye una herramienta esencial para poder **corregir, reasignar y flexibilizar el programa de gobierno/presupuesto**, liberando recursos provenientes de cambio de prioridades entre las necesidades o de identificar y corregir inadecuadas relaciones insumo – producto, sin perder de vista la historia de la programación inicial, de manera de enriquecer los sistemas de información integrales.

La ausencia de seguimiento induce a procesos de ajustes en lugar de procesos de reasignación, quitando dinamismo a la gestión y generando costos de oportunidad en término de diversas prestaciones públicas. Esta situación incrementa la exclusión social, como consecuencia de que los sectores más marginados son aquellos demandan más bienes públicos (ingresos no monetarios).

El presente busca desarrollar una metodología integral para el seguimiento del Programa General de Gobierno/ Presupuesto sobre la base de una nueva concepción, que permita distinguir niveles, comparar instancias de programación y reprogramación con las instancias de ejecución; identificar desvíos, sus causas, responsables y medidas correctivas, culminando con procesos que retroalimenten los sistemas de información de base que necesariamente impacten en mejores programaciones futuras y por lo tanto, mejores procesos de asignación de recursos públicos integrales. La **propuesta intenta convertir en una rutina rigurosa** a esta instancia y está sustentado en una nueva concepción de cómo gobernar, que adopte como centro las necesidades públicas y sus causas, que sólo se pueden identificar cuando se las vincula con el territorio.

Al analizar el caso Argentino, se observa que constituye un tema central y aun pendiente. No existe un sistema de seguimiento integral explícito; los seguimientos que se realizan no son sistemáticos, tienen un fuerte componente financiero y no plantean el proceso de asignación de recursos completo. Se observa que las instancias de seguimiento y

evaluación final, presentan grandes debilidades o insuficiencias que llevan a enfrentar procesos rígidos que frenan o dificultan la gestión, impiden los procesos de reasignación de recursos, promueven comportamientos políticos que tienden a manejos discrecionales. La falta de seguimiento y control ha derivado progresivamente en el deterioro del sistema republicano de gobierno, crisis macroeconómicas, con traumáticos procesos de “ajustes”, donde la racionalidad está ausente y se culmina con efectos negativos, generando costos de oportunidad respecto de los resultados de la gestión, impactando en la satisfacción de las necesidades públicas y en la calidad de vida de la población, afectando principalmente a los sectores de menores ingresos monetarios.

Las delegaciones que habilita la Ley de Administración Financiera y Control del SPN (Ley 24156) y sus modificatorias (por ejemplo, la conocida “Ley de Superpoderes”, Ley 26124), los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), las leyes de emergencia vigentes desde 1989, la falta del cumplimiento de los principios de unidad/universalidad reconsiderados (sólo se discute en el ámbito legislativo una porción del Programa de Gobierno, lo que se ha dado en llamar Administración Nacional) y la falta de cumplimiento de los principios de certeza, inducen a procesos hegemónicos que marginan los procesos de evaluación, en particular el objeto de éste trabajo.

La falta de evaluación de la ejecución del programa general de gobierno/presupuesto, en particular la falta de seguimiento, genera un conjunto de consecuencias y efectos no deseados, de distintos orígenes, entre los que se pueden destacar:

- **Efectos políticos**
 - ✓ Se imposibilita la transparencia de la gestión y se potencia la falta de participación.
 - ✓ Se diluyen las responsabilidades, nadie es responsable de nada. No existen rutinas para explicar las causas de los desvíos o el incumpliendo de lo comprometido.
 - ✓ Se tiende a degradar el Sistema democrático, en particular aparece un proceso progresivo de descreimiento de instituciones democráticas (Parlamento, Órganos de Control, Órganos de Regulación, etc.) y de sus integrantes.
 - ✓ Se tiende a modelos hegemónicos y se rompe el equilibrio de poderes.
 - ✓ Los mecanismos de premios y castigos son incentivos a no hacer y deterioran el proceso de asignación de recursos.
- **Efectos económicos:**
 - ✓ No existen mecanismos para identificar las ineficiencias, se potencia el mal uso de los factores productivos.
 - ✓ No se conoce el costo de las decisiones en términos de necesidades no satisfechas.
 - ✓ No se pueden generar mecanismos de reasignación de recursos (cambios de prioridades de necesidades públicas, identificación de inadecuadas relaciones insumo/producto, etc.)
 - ✓ No es posible incorporar los cambios coyunturales y se termina promoviendo decisiones incrementales que se traducen en aumentos sistemáticos del gasto público que generan impactos macroeconómicos nocivos (endeudamiento, déficit estructural, etc.).

- ✓ Aparecen normas de tipo corsés que procuran hacer desde lo macro lo que se debiera hacerse desde lo micro. Por ejemplo las leyes 25.152 y 25.453, en particular esta última.
- ✓ La inaplicabilidad de estas normas lleva a procesos de ajustes indiscriminados, con alto contenido y costo social, culminando con el colapso de las normas.
- **Efectos sociales**
 - ✓ El inadecuado uso de los recursos afecta la producción de bienes públicos en cantidad y calidad.
 - ✓ La menor producción de bienes públicos afecta la equidad, dado que los sectores de más bajos ingresos son los usuarios principales de bienes públicos. Esta situación, termina aumentando la exclusión social y la igualdad de oportunidades.
- **Efectos culturales**
 - ✓ La falta de evaluación culmina convirtiendo en normales situaciones que no lo son, por ejemplo la falta de apego a la Constitución Nacional y las leyes.
 - ✓ Se promueve la evasión y el contrabando, lo que significa una ruptura de la red social y pérdida de valores.

Para terminar, se concluye:

- Es fundamental avanzar en todos los tipos de evaluación para recuperar la confianza de la población y mejorar los procesos de asignación de recursos públicos. En particular, debe hacerse hincapié en la **instancia del seguimiento**, que tiene **carácter preventivo, correctivo**, y es la que **permite anticiparse, corregir y reasignar**. Para llevar adelante esto, es condición necesaria avanzar en una nueva concepción de los instrumentos de gestión (los sistemas de información de base integrales, las estructuras presupuestarias y su formulación y las estructuras contables (gastos/productos/necesidades/territorio).
- Los instrumentos de gestión **no son neutros** pueden ayudar a la transparencia de la gestión, la participación y promover la eficiencia o no.
- Debe quedar claro que **los resultados no dependen solamente de la calidad de los instrumentos y de su instrumentación, sino que también dependen de quienes deciden y sus ejecutores y el contexto donde se desenvuelven**.

6. BIBLIOGRAFÍA¹²

- ARROW, Kenneth J. y Scitovsky, Tibor. “Ensayos sobre economía del bienestar. Fondo de Cultura Económica. México D.F., México, 1974.
- ASENSIO, Miguel Ángel, “Instituciones fiscales y presupuesto público”, 1° edición, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2009.
- ATCHABAHIAN, Adolfo y MASSIER, Guillermo, “Curso de contabilidad pública”, 2° ed., Editorial Contabilidad Moderna SAIC, Buenos Aires, 1985.
-, Adolfo, “Régimen jurídico de la gestión y el control en la Hacienda Pública”, 3° edición, Editorial de Palma, 2008.

¹² La bibliografía que dio de base al trabajo es amplia y variada, en el presente punto sólo se incluyen algunos de los autores consultados a modo de ejemplo, no se han incorporado muchos trabajos propios vinculados con la temática de referencia, a excepción de la Tesis Doctoral del Director del Proyecto y los Proyectos de investigación auspiciados por la SECYT y P.

- BRACELI, Orlando, Tesis doctoral: “Hacia una nueva concepción del presupuesto público. Los nuevos paradigmas”. FCE-UNCuyo. 2011.
-, Orlando (Director) y otros. Proyecto bianual 2009-2011 “Evolución de la política fiscal en la Argentina. Nacional, Provincial y Municipal”. SECYT y P –UNCuyo.
-, Orlando (Director) y otros. Proyecto bianual 2011-2013 “Incidencia del sistema presupuestario y los sistemas de coordinación financiera en el funcionamiento de la estructura institucional argentino”. SECYT y P –UNCuyo.
- BUCHANAN, J M, “Federalismo y equidad fiscal”, en R. Musgrave y C. Shoup, Ensayos sobre Economía Impositiva, FCE, México. 1964.
- CORTES DE TREJO, Lea, Lea, “Cuestiones de contabilidad gubernamental y sus incógnitas” editorial Buyatti, Bs. As. 2008.
- DIAMOND, Jack, “De la presupuestación por programas a la presupuestación por desempeño: el desafío para las economías emergentes”, en Revista Internacional de Presupuesto Público N° 57, FMI.
- GINESTAR, Ángel (compilador), “Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público”, Vol. I y II, UBA-CITAF-OEA, Bs. As., 1998.
- LAS HERAS, José María, “Estado eficaz”, 2° edición actualizada, Osmar Buyatti, 2006.
-, José María, “De resultados en el Estado”, 2009.
- MAKON, Marcos, “Reforma de la Administración Financiera en la Argentina”, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Argentina, 1995.
- MARTNER, Gonzalo, “Planeación y Presupuesto por programas”, 6° Edición, Siglo XXI editores. S.A, 1.975.
-, Gonzalo, “Planeación y Presupuesto por programas”, 21a. edición, Siglo XXI editores S.A, 2002.
- MEyOSP - SECRETARÍA DE HACIENDA, SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO, “El sistema Presupuestario Público en Argentina”, Tomo I y II. 2000.
- MUSGRAVE, Richard, “Sistemas Fiscales”, Madrid, Aguilar, 1973.
-, Richard y MUSGRAVE, Peggy, “Hacienda Pública – Teórica y Aplicada”, 5° ed., Mc Graw-Hill, 1992.
- NACIONES UNIDAS, División Fiscal, “Manual de presupuesto por programas y actividades”, Nueva York, 1962.
- NUÑEZ MIÑANA, “Finanzas Públicas”. Ed. Macchi. Bs. As. 1994.
- PEREZ HUALDE, Alejandro, “Constitución y Economía”, Ed. Lexis Nexis, 1995.
- PETREI, Humberto, “Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
-, Humberto, “Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina. Ediciones Buyatti, 2005.
- PYHRR, Peter A, “Presupuesto Base Cero”, 3° Ed., LIMUSA, 1981.
- SCHICK, Allen, ¿La presupuestación tiene algún futuro?, CEPAL, Serie Gestión Pública. 2002.
- STIGLITZ, Joseph E., “La economía del Sector Público”, trad. por María Esther Rabasco y Luis Toharía, 2° edición, Antoni Bosh, Barcelona, 1995.
- WILDAVSKY, Aaron, “The new politics of the Budgetary Process”, Longman, 2000.
-, Aaron, “El planeamiento – programación – presupuestación: rescatando el análisis político del SPPP”, Washington, 1969.
- ZAPIÑO GOÑI, Eduardo, “Presupuesto por programas versus incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?”, en Revista Papeles de Economía Española N° 69, 1996.
-