

COMO REDUCIR EL GASTO PUBLICO (*)

por JUAN ARGENTINO VEGA
Profesor titular de Finanzas
Públicas II de la Facultad
de Ciencias Económicas de la
U. N. de Cuyo e Investigador
del CONICET.

1. Introducción

El tema de la reducción del gasto público, junto con el de la eliminación del déficit fiscal, suele tener un lugar habitual como objetivo de planes de gobierno y plataformas políticas. Pero, simultáneamente, se suelen proponer otros logros que implican el incremento del gasto.

Es decir, el objetivo de la reducción del gasto es considerado un bien en sí mismo, posiblemente porque se estima como indeseable el excesivo avance del Estado sobre el sector privado de la economía, pero suele estar en conflicto con otras demandas que se hacen al sector público.

(*) El presente trabajo es una versión actualizada de la conferencia pronunciada por el autor en el Centro de Estudios Regionales (Mendoza, 1981) y fue presentado en las XV° Jornadas de Finanzas Públicas (Córdoba, setiembre de 1982), donde mereció los comentarios, que se agradecen, del Dr. Walter E. Schulthess. Se agradece también la colaboración del Ayudante Cont. Daniel A. Roca.

Los gobiernos del régimen militar presente no han sido la excepción: lo han propuesto como objetivo en 1976, 1978, 1981 y 1982, y lo han reiterado con sumo énfasis en diversas oportunidades. Inicialmente, se le dio prioridad al déficit: su reducción se logró al principio por elevación de los ingresos, en especial las recaudaciones fiscales y los ingresos (por actualización tarifaria) de las empresas públicas.

Sin embargo, el gasto público real aumentó entre 1976 y 1981 aunque su tasa de crecimiento fue negativa en 1976, 1979 y 1981. Y, lo que también llama la atención, se incrementó como porcentaje del PBI.

Los cuadros 1 a 3 del apéndice ilustran estas afirmaciones. De esto podría inferirse que la reducción del gasto no es tarea sencilla puesto que fracasa en su consecución hasta el gobierno más fuerte. En la realidad, el gasto público muestra una marcada inflexibilidad a la baja.

Ha llegado a afirmarse que el crecimiento del gasto público en la Argentina ha actuado como obstáculo del crecimiento económico general y ha conspirado contra la elevación del nivel de vida de la población. Y esto es coincidente con la prédica oficial, al menos hasta el 30 de junio de 1982.

Si tanto gobernantes como gobernados están de acuerdo en que los niveles alcanzados por el sector público en relación a la economía como un todo son desorbitados, se impone su reducción.

En este trabajo no se discutirá acerca de la conveniencia y oportunidad de reducir el gasto público (y el tamaño relativo del sector). Más bien se pretende discurrir acerca de la forma de hacerlo.

Sin embargo, se reconoce que tal reducción no puede plantearse como un objetivo de corto plazo si es que se quiere no perturbar el normal funcionamiento de la economía y del mismo sector público y afectar la función del presupuesto estatal como compensador de las fluctuaciones cíclicas del ingreso, especialmente en la actual coyuntura. Debe ser más bien un objetivo con metas a mediano y largo plazo, cuidadosamente planificado.

También debe aceptarse que fundamentalmente depende de una decisión política. Y es evidente que, a pesar de los planes, discursos y alusiones públicas a la cuestión, tal decisión política no tuvo materialización práctica.

Reducir el gasto público es casi lo mismo que reducir el tamaño del sector público. Un primer problema que se enfrenta al analizar el tamaño del sector público es su medición. Se han elaborado diversos indicadores para medir el tamaño del sector público (1); sin embargo discutir sobre esto, aunque interesante, no es la intención del autor. El determinar si el sector público es "grande" o "pequeño" es un juicio de valor; si existe consenso de que es "grande" habrá que reducirlo, cualquiera sea el resultado de la aplicación de distintos indicadores o de la comparación con otros países.

En este trabajo se considera el gasto público global (del "sector público") sin entrar en consideración de los componentes intrasectoriales (administración nacional, provincias y municipios, empresas del Estado, sistema de previsión social). Debe advertirse que cuando se toma el gasto público como porcentaje del PBI no se debe confundir como la contribución o participación del sector público en el producto (la que seguramente es bastante menor); lo que se busca es relativizar los montos a los efectos de contar con una base de comparación.

II. Los roles del Estado

En este trabajo se sigue el "esquema normativo de economía pública" de Musgrave (2), por el cual las actividades del Estado se orientan a cumplir cuatro objetivos básicos: proveer a la satisfacción de las necesidades públicas (e intervenir en la satisfacción de las privadas cuando lo requiera la consecución de la óptima asignación de los recursos), redistribuir los ingresos, estabilizar la economía y garantizar el crecimiento de la capacidad productiva. Y con él puede juzgarse el tamaño del Estado.

El primer paso para determinar si el sector público es grande o chico debería ser ponerse de acuerdo acerca de los roles o funciones del Estado. Es decir que su tamaño se juzgaría en relación a los fines que satisface, con lo cual la cuestión sería fijarle al Estado límites cualitativos más que cuan-

(1) Ver GUIARRI, A., *Tamaño del sector público*, en "13° Jornadas de Finanzas Públicas" (Córdoba, FCE, U.N.Córdoba, 1981).

(2) MUSGRAVE, R. A., *Teoría de la hacienda pública* (Madrid, Aguilar, 1967), cap. I. Debe reconocerse, sin embargo, que el esquema citado define las funciones del Estado sólo por el "lado de la demanda".

titativos. Si no excede las funciones asignadas y lo que hace lo realiza en la forma más eficiente posible, el tamaño del sector público no podría reputarse de opresivo, aunque el gasto público representara el 50% del PBI.

Posiblemente en la Argentina de hoy lo que se está cuestionando es el rol del Estado y también la eficiencia con que cumple sus funciones.

Si existe consenso sobre esto, el problema se reduce a "cómo" ajustar el tamaño del sector público a las aspiraciones de la sociedad.

Adolph Wagner, ya en 1877 expuso su "ley de la creciente actividad del Estado" (3) por la que, por diversas razones, el gasto público tiende a crecer en términos absolutos y relativos a través del tiempo; la Argentina no ha sido la excepción. Sin embargo, la pretendida ley, como toda ley económica, no es determinística. Tampoco la invalidaría el que se imponga una reducción del gasto público absoluta o relativa, violenta o gradual, transitoria o permanente, ya que luego el gasto público debería tender a crecer nuevamente a medida que se demande al Estado el cumplimiento de más funciones.

III. La reducción del gasto público

El presente régimen militar, como ninguno otro en el pasado, ha puesto sobre el tapete el objetivo de redimensionar el tamaño del sector público y sus distintos ministros de Economía se han encargado de explicitarlo (salvo, quizá, Dagnino Pastore). Se puede observar bastante coincidencia sobre esto en oportunidad de la exposición de sus respectivos planes económicos.

(3) Para un análisis y crítica de la ley de Wagner y sus diversas interpretaciones y sus verificaciones empíricas véase: MUSGRAVE, R. A., *Sistemas fiscales* (Madrid, Aguilar, 1973), cap. 3 y 4; SCHULTHESS, W. E., *El crecimiento del gasto público en el largo plazo. La ley de Wagner*, en "XII Jornadas de Finanzas Públicas" (Córdoba, FCE, U.N.Córdoba, 1980); MANN, A. y SCHULTHESS, W.E., *El crecimiento del gasto público, la ley de Wagner y la estructura macroeconómica argentina en el Siglo XX*, en "13° Jornadas de Finanzas Públicas" (Córdoba, FCE, U.N. Córdoba, 1981).

Véase una síntesis de esos objetivos:

1. *Martínez de Hoz* (4)

- a) Reducir el déficit fiscal; financiamiento no inflacionario del mismo;
- b) Reducir y racionalizar el gasto público;
- c) Privatizar empresas;
- d) Reordenar y reprogramar la inversión pública;
- e) Reformar el sistema impositivo, actualizarlo, simplificarlo, modernizarlo y mejorar la administración tributaria.

2. *Sigaut* (5)

- a) Compatibilizar el gasto público y el déficit del sector público con las políticas monetaria y cambiaria;
- b) Reducir el gasto público y el déficit;
- c) Luchar enérgicamente contra la evasión tributaria;
- d) Disminuir, a largo plazo, la presión tributaria (objetivo no explicitado claramente);
- e) Compatibilizar el programa de obras públicas con el programa monetario, para evitar que se convierta en un factor inflacionario.

3. *Alemann* (6)

- a) Aumentar los impuestos y tarifas públicas y congelar el mínimo no imponible;
- b) Congelar los sueldos del sector público;
- c) Rebajar los reembolsos por exportaciones;
- d) Eliminar los *swaps* y el seguro de cambio;
- e) Privatizar empresas bajo administración estatal.

4. *Dagnino Pastore* (7)

- a) Disminuir el gasto público en general y, en especial, el derivado del pago de intereses;

(4) Discurso del 2 de abril de 1976.

(5) Anuncios del 1 de abril de 1981.

(6) "Mercado", enero 7 de 1982, pág. 15.

(7) Discurso del 5 de julio de 1982.

- b) Disminuir el déficit;
- c) Mantener el impuesto a los activos financieros, elevar las tarifas públicas y las retenciones a la exportación;

Este último fue el más parco de todos y, como Sigaut, no puso el acento en la privatización de empresas. Sin embargo, es por demás conocido su pensamiento al respecto.

En síntesis, dejando de lado el problema del déficit, había cierta coincidencia de objetivos manifiestos, aunque no de prioridades, en las distintas etapas de la conducción económica del régimen militar.

Las formas de encarar el problema han sido:

- a) la privatización de actividades (privatización "periférica") y de empresas, o su transferencia a otros niveles de gobierno;

- b) la reducción del gasto, tanto corriente como de capital.

B. Privatización de actividades a cargo del Estado

En los últimos tiempos se ha debatido en intensidad y extensión acerca de la privatización de actividades y de empresas. Muchos de los argumentos esgrimidos por una y otra parte adoptaron, muchas veces, caracteres ideológicos o de defensa de intereses sectoriales.

Sin pretender entrar en el debate es posible rescatar algunos argumentos y fundamentar otros.

- a) No hay ninguna razón teórica para que el Estado sea ineficiente, o más ineficiente que el sector privado, pero la experiencia argentina parece indicarlo así. También el sector privado ha demostrado que puede ser ineficiente, pero es evidente que si supera ciertos límites la empresa quiebra.

- b) La responsabilidad de los ejecutivos de empresas privadas es, en general, pecuniaria. La de los de empresas públicas suele ser sólo política (y ésta, al parecer, es menos gravosa).

- c) Con los controles al alcance del Estado moderno, no parece lógico suponer que ciertas actividades estarán me-

jor controladas si las realiza el Estado (por ejemplo: empresas concesionarias de servicios y obras públicas).

d) En algunos países ni la producción de armamentos está en manos de empresas del Estado.

e) No hay ninguna razón para privatizar sólo las empresas deficitarias si es que el objetivo es achicar el aparato estatal o, de acuerdo con una nueva definición de roles estatales, asignar sólo determinadas responsabilidades al sector público.

f) La "provincialización" (o "municipalización") de ciertas actividades y empresas públicas es positiva en el sentido de aplicación del *principio de subsidiariedad del Estado*, pero no resuelve el problema estatismo o del tamaño del sector público, a menos que las jurisdicciones de menor nivel resuelvan privatizar.

g) La privatización "periférica" es positiva porque procura la contratación con el sector privado de la máxima cantidad posible de servicios o de insumos sin disminuir la provisión de bienes o servicios que realiza el Estado a la comunidad, a la vez que permite eliminar ciertas estructuras y dependencias.

h) Tampoco deberían considerarse privatizables sólo las entidades que originariamente estaban en el sector privado, sino también algunas que siempre fueron del Estado (por ejemplo, el Correo fue tomado a cargo del Estado desde sus orígenes en casi todos los países del mundo, porque era una fuente generadora de rentas).

El autor de estas notas no pretende vender la idea de privatizarlo todo o de que se privatice esta o aquella empresa determinada, sino mostrar que si se decide privatizar el campo puede ser amplio y que puede alcanzar un gran número de actividades productivas hoy a cargo del Estado y también de las financieras. Sobre esto, debe tenerse en cuenta que desde que se creó el Banco Central y se decidió estatizarlo, no existe ninguna razón válida para que continúen en manos del Estado Nacional otros bancos (posiblemente tampoco de las provincias y municipios). El Banco Central realiza (o puede realizar) un pleno y efectivo control del crédito a través de reglamentaciones, redescuentos, etc.

La privatización de actividades a cargo del Estado ha sido un objetivo planteado desde el inicio del actual régi-

men militar pero no ha tenido una concreción efectiva; antes que eso, se han incorporado actividades adicionales o se han incrementado otras; incluso algunas empresas y bancos privados se han incorporado al control estatal por aplicación de las leyes 17.507 y 18.832, que establecen regímenes especiales de rehabilitación.

En 1976 apareció un trabajo de FIEL (8) en el que se señala que en 1975 existían 248 empresas en posesión y administración total o mayoritaria del Estado. Si a éstas se agregaban aquellas en las que participaba en alguna medida en el capital o en la administración, el total se elevaba a 347; y con las entregadas en concesión, las controladas por el Banco Nacional de Desarrollo, las sujetas a ciertos controles por moratorias fiscales o previsionales y las sociedades anónimas con acciones en posesión del Banco de Desarrollo o la Caja de Ahorros, el total se elevaba a 747.

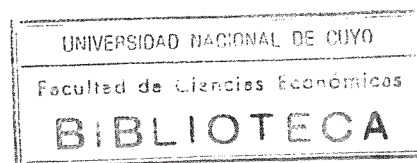
Algunas de las argumentaciones en contra de la privatización se basan en general en la pérdida de control estatal sobre actividades estratégicas, en la posibilidad que pasen a manos extranjeras algunas empresas o en la insuficiencia de capitales en el sector privado para adquirir las empresas.

En realidad estos argumentos son de escaso peso ya que el Estado tiene a su disposición mecanismos jurídicos, administrativos y técnicos que le permitirían ejercer controles efectivos. La temida extranjerización puede evitarse con los mismos mecanismos en todos los casos que razones estratégicas así lo aconsejen y, en cuanto a la capacidad de adquisición por parte del sector privado, ésta no sería necesaria. Sólo se requiere capacidad de gestión. Más aún, se desvirtuaría en cierta medida el propósito de la privatización si la misma da lugar a una corriente de recursos financieros desde el sector privado al público.

Hasta podría afirmarse que no hace falta transferir la propiedad de las empresas sino sólo su administración, o que la venta debe hacerse a plazos tan largos como se desee.

Algún intento de privatización fracasó porque en la subasta no se cubrió la base, o porque en la licitación ninguna de las propuestas presentadas se ajustaron totalmente al pliego de condiciones...

(8) FIEL, *Las empresas públicas en la economía argentina* (Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino, 1976).



*B. Posibilidades de reducción
del gasto en inversión*

La inversión física del sector público en su conjunto ha experimentado un crecimiento del 50% entre 1970 y 1981, y del 96% entre 1961 y 1981 (cuadro III) medida en términos reales. Esos montos representaron en 1961, 1970 y 1981, 7,95%, 7,30% y 9,14% (cuadro I) del PBI, respectivamente (el PBI a precios de mercado, creció 42% en 1961-70 y 71% en 1961-81).

En general se justifica el incremento de la inversión pública como una necesidad del crecimiento de la capacidad productiva de la economía.

En realidad, la colaboración del Estado en el crecimiento debería ser enfocada más bien desde el punto de vista de su contribución a la generación del ahorro que en su inversión (9). Y el impacto que pueda tener una determinada inversión (pública o privada) sobre el crecimiento de la capacidad productiva global de la economía y en la generación de ingresos, depende más de su RENTABILIDAD (social) que de su volumen.

Por lo tanto, la reducción del gasto público en inversión física no implica necesariamente un perjuicio para el crecimiento, si es que se asignan racionalmente los recursos disponibles.

O sea, no se trata de tener MAS INVERSION sino de INVERTIR MEJOR.

Además, es habitual programar el financiamiento de la inversión del sector público contando con transferencia de recursos del sector privado al estatal (deuda pública), en tanto es poco frecuente pensar en la transferencia inversa (préstamos al sector privado).

Está tan generalizado el criterio de que para conseguir más crecimiento se requiere aumentar la inversión que casi todos los planes de desarrollo elaborados o aplicados en el país, exigen un volumen de inversión superior a sus posibilidades. Hubo falta de realismo en la programación de la inversión pública y en la proyección de la privada.

(9) MUSGRAVE, R.A., *Sistemas fiscales* (Madrid, Aguilar, 1974), cap. 8. Además, para la formación del ahorro nacional se requiere del sacrificio del consumo presente, tanto privado como público.

Inversión bruta interna (10)
(tasa de crecimiento anual acumulativa)

Período	Proyectada	Realizada	Diferencia
1974/70	7,7	5,7	35%
1975/71 (a)	11,4	3,7	208%
1975/71 (a)	10,5	3,7	184%
1977/74	12,4	5,7	117%

- (a) La inversión proyectada corresponde a dos planes distintos.

Como puede observarse, la planificación hubiera actuado con un obstáculo a la reducción de la inversión pública (si esto hubiera sido un objetivo) ya que, aunque sus metas nunca se alcanzaron, siempre se propuso incrementarla. Posiblemente la falta de coordinación entre planes y presupuestos, entre otras causas, favoreció el no cumplimiento de las metas.

La solución que se propone aquí se basa en:

- a) Encarar la planificación o programación de inversiones públicas en forma tal que se maximice la rentabilidad (social) del "paquete" de proyectos.
- b) Ajustar el volumen del paquete a las reales posibilidades de financiamiento (las cuales pueden estar condicionadas por una política de reducción del gasto, si es que ésta existe).
- c) Eventualmente, contemplar la posibilidad de utilizar ahorro público en el financiamiento de inversión privada.

Como un medio para lograr una eficiente selección de proyectos de inversión, mediante estudios de factibilidad técnica, económica y financiera, diversos autores y organismos internacionales recomiendan la organización de un "sistema nacional de proyectos" (11). El mismo puede ser un instrumento

(10) Cuadro tomado de DIAZ TERRADO, D., *Sistema y subsistema de planificación. El sistema nacional de proyectos* (tesis doctoral, no publicada, 1980), pág. 85.

(11) DIAZ TERRADO, D., *op. cit.*; TOBAL, C. F., *Sistema nacional de decisión en materia de proyectos* (mimeografiado, OEA); HABERGER, A.C., *Hacia un enfoque operacional del análisis costo-beneficio social* (conferencia, 1973).

eficiente para tener una programación de inversiones consecuente con los objetivos que se planteen. Esa recomendación sólo contempla proyectos de inversión pública. Sin embargo, aunque resulta novedoso podrían incluirse algunos proyectos privados.

Claro está que en un país con varios niveles de gobierno, como es el caso de la Argentina, podrían caber también "sistemas provinciales de proyectos".

La piedra angular de tal sistema de decisión sobre inversiones está representada por el análisis beneficio-costos. Por medio del mismo se logra la maximización de las metas con los recursos disponibles. O la minimización del uso de recursos (léase gasto público) para alcanzar un objetivo dado.

No es precisamente éste el criterio que ha prevalecido en los planes de desarrollo o programas de inversión de la Argentina. En las decisiones de invertir han sido tenidas en cuenta, sobre todo, las presiones y la voluntad política (a veces se intenta respaldar lo injustificable por medio de una "decisión política" y se abusa tanto de esto que puede llegar a convertirse en sinónimo de decisión irracional).

Algunos hechos positivos se han producido en los últimos años que pueden ser el inicio de una marcha en la dirección correcta.

Así, la Ley de Presupuesto de 1977 (12) establecía para todos los organismos de la Administración Nacional, empresas y sociedades del Estado, la obligatoriedad de requerir la conformidad previa de los Ministerios de Planeamiento y de Economía antes de iniciar todo proyecto nuevo que signifique compromisos para ejercicios futuros y que supere cierto monto. Una resolución conjunta de ambos ministerios dispuso el requerimiento de realizar la evaluación financiera de esos proyectos.

Lamentablemente, con posterioridad han sido exceptuados los proyectos relacionados con cultura, educación, salud pública, vivienda, obras sanitarias, justicia, relaciones exteriores, seguridad y defensa. Luego se eximió también a los proyectos que tuvieran por objeto la reparación o reconstitución de bienes cuya vida útil hubiera fenecido. (13)

(12) ARGENTINA, Ley N° 21550. *Presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1977*, art. 13.

(13) Citado por DIAZ TERRADO, D., *op. cit.*, pág. 89.

Estas disposiciones, si bien significan un avance, merecen las siguientes observaciones:

1) Ningún proyecto puede ser excluido de la evaluación; todo proyecto debe ser evaluable, de lo contrario no se lo debe ejecutar. Por ejemplo:

a) si se trata de dotar a una repartición de un edificio nuevo, cuya finalidad es puramente administrativa, se debe demostrar fehacientemente que con el nuevo edificio se cumplirá con mayor eficacia o eficiencia (es decir, un mejor cumplimiento del objetivo, o a un menor costo); de lo contrario no se hace o compra el nuevo edificio; y esto es válido tanto para una escuela, un dique, un hospital y un cuartel;

b) si se trata de reacondicionar un bien que ha cumplido su vida útil, se debe evaluar esa alternativa frente al reemplazo y a la de seguir como hasta entonces.

2) Debe aceptarse que la evaluación no puede implantarse de un día para otro ya que,

a) no hay suficiente personal capacitado;

b) la institucionalización de la evaluación requiere reformas administrativas;

c) deben elaborarse metodologías, etc.

En el documento del Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) denominado "Grandes proyectos y programas de inversión" (14) se incluye, además de la descripción, localización, costo, etc., de los proyectos, algunos indicadores de rentabilidad financiera (TIR, VAN, etc.). Sin embargo, como hace notar Díaz Terrado (15), sólo un porcentaje no muy alto de los proyectos contiene estos datos.

(14) *Ibidem*.

(15) *Ibidem*, págs. 94/95. También indica este autor que uno de los principales inversores públicos, Ferrocarriles Argentinos, de 22 grandes proyectos sólo uno figura con indicadores de rentabilidad, ya que estaba amparado por la excepción de reparación o reconstitución de bienes.

Cantidad de proyectos

Sectores	Total	Con indicador de rentabilidad	%
I. Administración General	3	0	0
II. Salud (inc. OSN)	15	3	20,0
III. Cultura y Educación	1	0	0
IV. <u>Sectores económicos</u>	<u>255</u>	<u>55</u>	<u>21,6</u>
Energía	43	4	9,3
Combustibles	12	2	16,7
Canteras y minas	2	0	0
Industria	12	9	75,0
Transporte	174	36	20,7
Comunicaciones	4	2	50,0
Comercio y Almacenaje	6	2	33,3
V. Ciencia y Técnica	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
Total	276	58	21,0

*C. Posibilidades de reducción
del gasto corriente*

Los gastos corrientes suelen ser más inflexibles (a la baja) que las erogaciones de capital, ya que están atados a la estructura orgánico-funcional de la administración pública y a su planta de personal.

De hecho, cuando la situación financiera fiscal reclama la realización de economías se dictan más o menos las mismas normas: austeridad en el uso de los bienes del Estado, postergación de las inversiones administrativas, restricción de las misiones oficiales (especialmente al exterior), congelamiento de cargos vacantes; prohibición total o parcial de pagar horas extras, etc. (16)

El mayor problema que tiene todo esto es que, por una parte, las disminuciones del gasto que se logran son poco significativas, transitorias, y no ayudan al redimensionamiento del Estado; por otra parte, no se tiene en cuenta el desti-

(16) ARGENTINA, *Decreto Nacional N° 411* del 8 de junio de 1981.

no del gasto, sino sólo su objeto (a veces se contempla su finalidad a través de excepciones).

La propuesta que aquí se desea dejar sentada es que para lograr una disminución del gasto público corriente se debe instrumentar:

- a) Una reforma de la administración pública.
- b) La racionalización del gasto.

Respecto a reforma administrativa es escaso o nulo el aporte que puede realizar el autor de estas notas. Sólo puede indicar algo que es evidente: existen organismos que tienen funciones superpuestas; otros con funciones no muy definidas; otros con finalidades no justificadas suficientemente en el sector público; alguno que ya cumplió su objetivo y sin embargo subsiste, etc. Muchas personas se quejan que cuando concurren a una oficina pública a realizar algún trámite ven a muchos empleados sin hacer nada la mayor parte del tiempo, mientras el público hace cola y no se le resuelven los problemas. (17)

Con respecto a la racionalización del gasto, debe reconocerse que la única forma de asegurar un destino eficaz y eficiente del gasto es a través de una adecuada y técnicamente instrumentada *programación presupuestaria*.

Cuando se habla de presupuesto por programas, en realidad la cuestión excede a lo que puede estar significando el restringido marco de los gastos corrientes. Efectivamente, abarca la totalidad del presupuesto. Y el análisis beneficio-costos debe ser considerado como un protagonista habitual en la selección de programas sea que incluyan o no erogaciones de capital.

Más aún, la programación puede exceder el corto lapso de un ejercicio presupuestario e inscribirse en planes globales, sectoriales, etc. y de mediano (y a veces de largo) plazo.

El presupuesto por programas permite la evaluación *ex-ante* y selección de los programas (y proyectos) del sector público en función de sus objetivos y metas (productos) y de los medios que requieren (insumos) para lograrlos.

Además, facilita el proceso de compatibilización de

(17) Experiencia personal del autor.

los planes de corto plazo (en gran parte expresados en el presupuesto anual) con los de plazo mayor (planes de desarrollo).

Por otra parte, permite abrir juicio sobre el mérito de los distintos rubros de gasto que realiza el sector público, adecuando su realización a los recursos financieros disponibles para el ejercicio.

Debe reconocerse, sin embargo, que instrumentar la aplicación generalizada del presupuesto por programas no es tarea sencilla. En la Argentina comienza a partir de 1963 (18). Sin embargo, no fue hasta el presupuesto de 1965 con que se aplicó parcialmente la técnica (a las erogaciones de capital) y luego, en forma más completa, en el de 1966, aunque sólo con fines informativos. (19)

Sin embargo, la tarea continúa y aún no puede considerarse que haya arrojado resultados satisfactorios. A pesar de los esfuerzos realizados, muy meritorios por cierto, aún no se ha logrado vencer el concepto tradicional de presupuesto según el cual éste es un instrumento que *autoriza* gastos a realizar por las distintas unidades organizativas en determinados rubros (objeto del gasto).

A partir de 1977 se han intensificado los intentos por llegar al presupuesto por programas, pero todavía no se aprecian los avances. Algunos de los avances logrados son:

a) Muchas entidades del sector público han debido explicitar sus propios objetivos.

b) También han debido relacionar esos objetivos con estrategias globales y sectoriales.

La técnica del presupuesto por programas supone que el presupuesto es un instrumento de *programación* del gasto, que establece qué objetivos y metas se planea alcanzar y qué medios se asignan para hacerlo y que permite, concomitantemente y *ex-post*, realizar el control de gestión o de mérito, aspecto este último que es totalmente imposible con la técnica tradicional. Esto es precisamente lo que aún falta: que se utilice la técnica como herramienta para la toma de decisiones y

(18) Con la sanción del Decreto Ley N° 6190/63.

(19) DIRECCION NACIONAL DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA, *La programación presupuestaria de la Administración Nacional Argentina*, en 'VII Seminario Interamericano de Presupuesto', pág. 457.

que sirva de referencia para el control de gestión.

Para algunos críticos, lo que se aplica en la Argentina es un producto híbrido o, más bien, el mismo presupuesto tradicional, institucional y por objeto, al que se le han agregado las clasificaciones por finalidad y función y por programas.

Posiblemente esto se deba a que se enfatizó la formalidad de la presentación sin existir una adecuada capacitación y concientización de los funcionarios que debían llevarla a cabo. (20)

El presupuesto por programas puede ser una valiosa ayuda para transformar el presupuesto (y la estructura y el volumen del gasto) a condición de que se apliquen las técnicas inherentes en forma correcta y realista.

Para lograrlo se requiere tal vez un comienzo distinto al experimentado hasta ahora. Esta es la recomendación de numerosos expertos y de los mismos organismos a los que pertenecen.

Tal vez se deba empezar por "concientizar" a los funcionarios, no sólo a los preparadores de presupuesto sino también a los ejecutores del gasto, lo que necesariamente implicará la utilización de tiempo y recursos en capacitación.

Pero sobre todo esto hace falta la *decisión política* de llevarlo a cabo. Sin ella nada se podrá lograr. Y la decisión política sólo se puede considerar tomada cuando se evidencia su cumplimentación, no cuando se dictan las leyes, decretos y resoluciones (como en el caso de la decisión de reducir el gasto).

Díaz Terrado (21), entre otros, recomienda las siguientes etapas:

- a) Capacitación del personal.
- b) Implantación paulatina del presupuesto por programas.

(20) PETREI, A. H.: *Proyectos, presupuesto y programación de inversiones*, en 'Financiamiento del desarrollo', Vol. II, N° 1, Junio de 1960, pág. 26.

(21) DIAZ TERRADO, D., *op. cit.*

c) Incorporación de las técnicas del presupuesto base cero.

A éstas, el autor del presente trabajo agregaría:

d) Aplicación del control de gestión, concomitante y *ex-post*, no sólo con la finalidad de asignar responsabilidades sino, principalmente, para asegurar su cumplimiento (al estilo de la técnica del seguimiento de proyectos). (22)

Con respecto al presupuesto base cero, cabe apuntar que está recibiendo una promoción muy profusa en los últimos tiempos. Su utilización sería de indudable valor para el sector público (23) (aunque un destacado especialista como es Alan Prest no esté de acuerdo con esto, según lo manifestara en las XIV Jornadas de Finanzas Públicas) y debe considerarse como complementario de la técnica del presupuesto por programas. Sin embargo, un intento de aplicación masiva puede tropezar con los mismos inconvenientes que se produjeron en el caso del presupuesto por programas.

IV. Conclusiones

A modo de conclusiones pueden reiterarse algunas de las afirmaciones expresadas más arriba:

a) La reducción del gasto público puede ser deseable, pero sólo será posible si se efectiviza la decisión política de lograrlo.

b) La reducción del gasto público, para que sea ordenada, racional, duradera y no perturbadora, no puede ser planteada como un objetivo de corto plazo (pero debe comenzar ya mismo).

c) Los instrumentos son la privatización, el sistema nacional de programación de inversiones (o de planeamiento) y

(22) BRASIL. IPEA/INOR, GRAFF, *Sistema gerencial de acompanhamento físico-financeiro* (VII Seminario Interamericano de Presupuesto, Brasilia, 1977).

(23) MOOJEN, G., *Presupuesto base cero*, en ASAP, "Boletín Informativo", N° 5 (noviembre de 1979). Para una exposición detallada de la técnica, véase PYHRR, P. A., *Presupuesto base cero. Método práctico para evaluar gastos* (México, Limusa, 1980).

el presupuesto por programas.

d) Pero la privatización puede requerir una previa redefinición de los roles del Estado.

Apéndice

Advertencia acerca de los datos presentados

A continuación se presentan tres cuadros con la evolución del gasto total del sector público argentino como porcentaje del Producto Bruto Interno, en millones de pesos a precios de 1970 y en índice con base 100 en 1970.

Los datos en porcentajes del PBI difieren muy poco de los presentados en MACHINEA, J. L., *La financiación del gasto público: efectos macroeconómicos*, en "Ensayos Económicos", N° 6 (junio de 1978). Sin embargo, los datos a precios de 1970 tienen diferencias apreciables con los ofrecidos en la citada publicación.

Por ello cabe aquí indicar que los datos usados en este artículo fueron obtenidos, años atrás, para 1961-69, en la Secretaría de Estado de Hacienda y se deflactaron por el índice de precios implícitos en el PBI. Para 1970-81 se aplicaron los porcentajes que figuran en el Proyecto de Presupuesto para 1982 ("Boletín Semanal de Economía", N° 438, pág. 887) a la serie de PBI publicada en el N° 447 del mismo Boletín.

A pesar de los intentos realizados no pudo determinarse la fuente de la divergencia apuntada. Si bien los datos de Machinea pueden considerarse como oficiales, no eran consistentes con los publicados en el "Boletín Semanal de Economía" y se optó entonces por utilizar la información obtenida por el autor y la que surge de estas publicaciones.

Cuadro I
Gasto, déficit y ahorro del sector público argentino
(en porcentaje del PBI, a precios de mercado)

Año	Erogaciones corrientes	Erogaciones de capital		Gasto total	Déficit sector público	Ahorro público
		Inversión real	Inversión financiera			
1961	25,89	7,95	2,07	35,91	4,09	5,33
1962	25,89	6,78	1,77	34,44	7,12	0,73
1963	25,84	6,18	1,34	33,36	6,42	0,50
1964	24,79	5,66	0,60	31,05	6,02	-0,10
1965	22,93	5,17	0,68	28,78	3,73	1,83
1966	25,37	4,92	1,04	31,33	4,56	1,07
1967	25,01	6,58	0,69	33,18	1,98	4,71
1968	25,47	7,61	0,38	33,46	2,13	5,15
1969	24,32	7,35	0,47	32,13	1,67	5,56
1970	22,69	7,30	0,57	30,56	1,02	6,45
1971	22,45	7,15	0,52	30,12	3,56	3,79
1972	20,96	7,61	0,39	28,96	4,31	3,40
1973	25,57	6,75	0,55	32,87	6,43	0,76
1974	29,69	7,70	1,24	38,63	7,05	1,45
1975	31,36	8,57	0,82	40,75	15,10	-5,89
1976	24,89	11,37	1,91	38,17	9,91	3,25
1977	22,78	13,11	0,42	36,31	3,20	9,93
1978	27,41	11,76	0,88	40,05	3,75	8,27
1979	25,95	9,47	0,59	36,01	3,31	6,04
1980	30,25	9,05	0,46	39,76	4,24	4,55
1981*	31,37	9,14	1,27	41,78	6,67	2,84

(*) Presupuesto definitivo

Fuentes: 1961-69: Información obtenida en la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación y elaboración propia.
1970-81: Proyecto de presupuesto para 1982, "Boletín semanal de Economía", N° 438 del 24-abril-1982.

Cuadro II

Gasto, déficit y ahorro del sector público argentino

(en millones de pesos a precios de 1970 y tasas anuales de crecimiento)

Año	Erogaciones corrientes		Erogaciones de capital				Gasto Total		Déficit sector público		Ahorro público		PBI a precios de mercado	
	Valor absoluto	Variación porcentual	Valor absoluto	Variación porcentual	Inversión real	Variación porcentual	Valor absoluto	Variación porcentual	Valor absoluto	Variación porcentual	Valor absoluto	Variación porcentual	Valor absoluto	Variación porcentual
1961	15.994	-1,72	4.911	-16,19	1.278	-15,88	22.183	-5,73	2.527	71,07	3.293	-86,55	61.775	-1,71
1962	15.719	-2,56	4.116	-11,01	1.075	-26,14	20.911	-5,44	4.323	-11,96	443	-296	60.716	-2,37
1963	15.317	5,82	3.663	1,04	794	-50,63	19.774	2,67	3.806	3,42	296	-65	59.276	10,30
1964	16.208	0,97	3.701	-0,30	382	23,72	20.301	1,18	3.936	-32,37	1.306	2.109,23	65.382	9,16
1965	16.366	11,35	3.690	4,83	485	54,02	20.841	9,56	2.662	-55,43	769	-41,12	71.373	0,65
1966	18.224	2,52	3.534	37,29	747	-31,99	22.505	8,71	3.276	12,19	3.473	351,63	73.735	2,65
1967	19.105	4,83	4.852	20,61	508	-42,52	24.465	5,17	1.460	-14,90	3.960	14,02	76.903	4,30
1968	19.587	2,52	5.852	4,84	232	34,25	25.731	4,26	1.638	13,13	3.960	17,17	83.470	8,54
1969	20.300	6,34	6.135	4,68	392	27,81	26.827	0,21	1.394	-35,65	4.640	22,28	87.970	5,39
1970	19.960	-1,67	6.422	4,56	501	-5,39	26.883	2,20	897	23,28	5.674	-39,07	91.221	3,70
1971	20.479	2,60	6.522	1,56	474	-23,63	27.475	-2,10	3.247	6,186	3.457	-8,65	92.882	1,82
1972	19.468	-4,94	7.068	8,37	362	46,13	26.898	-2,10	4.003	54,53	3.158	-76,85	96.198	3,57
1973	24.598	26,35	6.493	-8,14	529	139,51	31.820	17,56	7.201	16,41	731	102,60	102.136	6,17
1974	30.324	23,28	7.864	21,12	1.267	34,49	39.455	24,78	15.294	112,39	1.481	-502,84	101.287	-0,83
1975	31.764	4,75	8.680	10,38	830	-34,49	41.274	4,61	9.991	-34,67	-5.966	154,91	100.815	-0,47
1976	25.093	-21,00	11.463	32,06	1.925	131,93	38.481	-6,77	9.991	-34,67	3.276	225,27	107.310	6,44
1977	24.445	-2,58	14.068	22,73	451	-76,57	38.964	1,26	3.434	-65,63	10.656	-25,59	103.610	-3,45
1978	28.399	16,18	12.185	-13,38	912	102,22	41.496	6,50	3.885	13,13	8.569	-21,78	110.979	7,11
1979	28.799	1,41	10.510	-13,75	655	-28,18	39.964	-3,69	3.673	-5,46	6.703	-23,57	112.583	1,45
1980	34.056	18,25	10.189	-3,05	518	-20,92	44.763	12,01	4.774	29,98	5.123	-41,38	105.724	-6,09
1981	33.165*	-2,62	9.663*	-5,16	1.343*	159,27	44.171*	-1,32	7.052*	47,72	3.003*			

(*) Presupuesto definitivo.

FUENTES: Cuadro I y elaboración propia.

PBI: 1970-81, "Boletín Semanal de Economía", N° 447

1961-69, BCRA, Sistema de cuentas del producto e ingreso de la Argentina, Vol. II (Buenos Aires, BCRA, 1975).

Cuadro III

Gasto, déficit y ahorro del sector público argentino
(Índices base 1970=100)

Año	Erogaciones corrientes	Erogaciones de capital		Gasto total	Déficit sector público	Ahorro público	PBI a precios de mercado
		Inversión real	Inversión financiera				
1961	80,13	76,47	255,09	82,52	281,72	58,04	70,22
1962	78,75	64,09	214,57	77,79	481,94	7,81	69,02
1963	76,74	57,04	158,48	73,56	424,30	5,22	67,38
1964	81,20	57,63	78,24	75,52	438,80	-1,15	74,32
1965	81,99	57,46	96,81	76,41	296,77	23,02	81,13
1966	91,30	55,03	149,10	83,71	365,22	13,55	81,66
1967	95,72	75,55	101,40	91,01	162,76	61,21	83,82
1968	98,13	91,12	58,28	95,71	182,61	69,79	87,42
1969	101,70	95,53	78,24	99,79	155,41	81,78	94,88
1970	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1971	102,60	101,56	94,61	102,20	361,98	60,93	103,70
1972	97,54	110,06	72,26	100,06	446,27	55,66	105,58
1973	123,24	101,11	105,59	117,62	689,63	12,88	109,35
1974	151,92	122,45	252,89	146,77	802,79	26,10	116,10
1975	159,14	135,16	165,67	153,53	1.705,02	-105,15	115,14
1976	125,72	178,50	384,23	143,14	1.113,82	57,74	114,60
1977	122,47	219,06	90,02	144,94	382,83	187,80	121,98
1978	142,28	189,74	182,04	154,36	433,11	151,02	117,78
1979	144,28	163,66	130,74	148,66	409,48	118,14	126,16
1980	170,62	158,66	103,39	166,51	532,22	90,29	127,98
1981	166,16*	150,47*	268,06*	164,31*	786,18*	52,93*	120,18

(*) Presupuesto definitivo.
FUENTE: Cuadro II y elaboración propia.